REFORMA DEL ESTADO

VOLUMEN II: DIRECCION PUBLICA Y COMPRAS PUBLICAS

Salvador Valdés Prieto

EDITOR

Enrique Rajevic
Felipe Goya
Carlos Pardo
Alfredo Rehren
Harald Beyer
Mario Marcel
Carlos Portales
Andrés Raineri
Wayne A. Wittig
David Meyer
Jean Marie Meyer

Comisión de Reforma del Estado del CEP

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

REFORMA DEL ESTADO
VOLUMEN II:
DIRECCION PUBLICA Y COMPRAS PUBLICAS

REFORMA DEL ESTADO
VOLUMEN II: DIRECCION PUBLICA Y COMPRAS PUBLICAS

© CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS
Monseñor Sótero Sanz 175,
Santiago de Chile

Home page:
www.cepchile.cl

Este libro cuenta con el apoyo de la Fundación Tinker.

Inscripción Nº 000.000
ISBN Obra Completa 956-7015-28-7
Volumen I ISBN 956-7015-29-5
Volumen II ISBN 956-7015-00-0

Publicado en Santiago de Chile, septiembre de 2002.
Derechos reservados
500 ejemplares

Reservados todos los derechos de esta edición para el Centro de Estudios Públicos. Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso escrito del editor.

Asistente editorial
Carlos Monge

Diseño y Diagramación
David Parra Arias

Foto portada
Fernando Cifuentes Soro, *Serie New York*, detalle

Impreso en
Andros, Santa Elena 1955

REFORMA DEL ESTADO

VOLUMEN II:
DIRECCION PUBLICA Y COMPRAS PUBLICAS

Salvador Valdés Prieto

(Editor)

Enrique Rajevic

Felipe Goya

Carlos Pardo

Alfredo Rehren

Harald Beyer

Mario Marcel

Carlos Portales

Andrés Raineri

Wayne A. Wittig

David Meyer

Jean Marie Fath Meyer

Comisión de Reforma del Estado del CEP

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

Indice General*

Presentación del Editor 9

Parte I: EXPERIENCIAS CHILENAS Y EXTRANJERAS: ALTERNATIVAS DE REFORMA 39

Los Puestos Directivos en el Estado Chileno
ENRIQUE RAJEVIC M., FELIPE GOYA G. Y CARLOS PARDO B. 41

Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile
ALFREDO REHREN 127

Las Reformas del Estado en Nueva Zelandia
HARALD BEYER B. 167

Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile
MARIO MARCEL C. 209

Un Sistema de Directorios para la Gestión de los Servicios Públicos en Chile
CARLOS PORTALES Y ANDRÉS RAINERI 285

Parte II: CAMINOS PARA UNA NUEVA DIRECCIÓN PÚBLICA EN CHILE 349

Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos Públicos
INFORME DE LA COMISIÓN DE REFORMA DEL ESTADO 351

1. Introducción y Resumen Ejecutivo 355
2. Conceptos: El Personal del Estado y la Competencia Política 366
3. La Situación Inicial: Los Altos Directivos en el Estado Chileno 392
4. La Propuesta: Un Consejo de la Dirección Pública 401
5. Propuesta para Selección y Remoción de Jefes de Servicio y División 424
6. Propuesta de Remuneraciones para los Máximos Directivos 438
7. Propuesta para los Directivos de Segundo Nivel 449

Parte III: ESTUDIOS SOBRE COMPRAS PÚBLICAS 483

Adquisiciones Públicas en los Estados Unidos
WAYNE A. WITTIG 485

Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile
A. DAVID MEYER Y JEAN MARIE FATH MEYER 543

* Véase Indice de Materias detallada al inicio de cada artículo.

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

www.cepchile.cl

* Agradezco las 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 mediocre[1]. 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 Indice 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

www.cepchile.cl

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.

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.

www.cepchile.cl

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-

www.cepchile.cl

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, SEREMI[2] 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.

www.cepchile.cl

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 *nombramiento 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 directivos[3]. 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 División[4]. 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.

www.cepchile.cl

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

www.cepchile.cl

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 500[5] 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.

www.cepchile.cl

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 8.392[6] 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.

www.cepchile.cl

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 "concurso 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 público[7]. 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.

www.cepchile.cl

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-

www.cepchile.cl

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 Zelandia", deja en claro que en Nueva Zelandia 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 Zelandia 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 Commission[8] 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-

www.cepchile.cl

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://rangi.knowledge-basket.co.nz*

www.cepchile.cl

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 lugar[9]. 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.

www.cepchile.cl

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 estudio[10] 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.

www.cepchile.cl

jerarquía, la regularidad y la dependencia mutua, el costo de los contratos relacionales sería menor[11].

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 efectivo[12].

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.

www.cepchile.cl

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

www.cepchile.cl

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 electas 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-

www.cepchile.cl

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.

www.cepchile.cl

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 Zelandia. 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

www.cepchile.cl

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.

www.cepchile.cl

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:				
Cuando 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.

www.cepchile.cl

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 servicios[15] 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.

www.cepchile.cl

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 estándares[16]. 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 Mérito[17]. 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.*

www.cepchile.cl

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.

www.cepchile.cl

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 ena menor creación de valor[20]. 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 deternerla 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.

www.cepchile.cl

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 corrupción[21]. 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 públicos[22]. 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.

www.cepchile.cl

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 disparejo 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-

www.cepchile.cl

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

www.cepchile.cl

Los Puestos Directivos en el Estado Chileno

Hacia un Sistema de Gerencia Pública*

Enrique Rajevic M.
Abogado

Felipe Goya G.
Ingeniero Civil Industrial

Carlos Pardo B.
Abogado

* Las opiniones aquí vertidas son estrictamente personales, de manera que sólo representan el pensamiento de sus autores. Este trabajo fue publicado previamente, con el mismo nombre, como *Documento de Trabajo* 310 del CEP, noviembre de 2000. Se han agregado, en esta versión, algunas correcciones y precisiones adicionales, especialmente en el Cuadro 8 y en la sección 2.2.

Indice de Materias

Introducción 45

I. Antecedentes y Experiencia Internacional 48
1.1. Características de los Sistemas de Gerencia Pública 48
1.2. Dimensiones de los Sistemas Extranjeros de Gerencia Pública 48

II. Análisis de los Puestos Directivos en el Estado Chileno 52
2.1. Marco General de la Administración de los Recursos Humanos en el Sector Público 53
2.2. Cargos de la administración que podrían ser regulados mediante un sistema de gerencia pública 67
2.3. Institucionalidad de recursos humanos en el Estado 75
2.4. Selección de los Cargos Directivos en Chile 76
2.5. Mecanismos de Contratación, Convenios de Desempeño y Evaluación de los Altos Directivos 80
2.6. Las Remuneraciones de los Altos Directivos 81
2.7. La Formación de los Altos Directivos 85

III. Proposición de un Sistema de Gerencia Pública para Chile 88
3.1. Propuesta de cargos de Gerencia Pública 88
3.2. Institucionalidad Propuesta para la Administración de un Sistema de Gerencia Pública 94
3.3. Mecanismos de Selección, Contratación y Evaluación para los cargos de la Gerencia Pública 95
3.4. Remuneraciones para los Gerentes Públicos 101
3.5. La Formación de los Gerentes Públicos 103

ANEXOS
A 1: Experiencia Internacional de Gerencia Pública 105

www.cepchile.cl

A 2: Experiencia internacional en materia de institucionalidad para la gerencia pública 109
A 3: Autoridades políticas superiores del gobierno chileno 112
A 4: Servicios públicos dependientes o relacionados por ministerio 113
A 5: Contenidos del Master piloto en Gestión Pública 116
A 6: Dotación efectiva de personal del gobierno central, desagregada a nivel de servicios públicos (al 31.05.98) 117
A 7: Presupuesto de los servicios públicos para 1999 119

Referencias bibliográficas 123

www.cepchile.cl

Introducción

El presente estudio tiene como objetivo mostrar un diagnóstico de la situación de los altos cargos directivos en el Estado chileno, a la luz de los elementos que comúnmente se entiende que caracterizan los sistemas de gerencia pública. A partir de este diagnóstico se desarrolla una propuesta de gerencia pública aplicable a la realidad chilena, entendida como una forma de orientar el desempeño de cargos directivos hacia el logro de altos rendimientos en beneficio de la comunidad.

Los objetivos específicos del estudio son:

a) Presentación y desarrollo de la experiencia internacional en materia de administración de altos cargos públicos. Análisis de los elementos constitutivos de un sistema de gerencia pública a partir de la experiencia internacional (Parte I).
b) Diagnóstico de dichos elementos en el Estado de Chile. Se analizarán cuantitativa y cualitativamente los cargos directivos en el sector público, en términos de número y tipo de cargos, rentas asociadas, perfiles de los profesionales que los ocupan, criterios de selección de profesionales, etc. (Parte II)
c) Formulación de una propuesta genérica e inicial de un sistema de gerencia pública para el modelo de administración pública chilena (Parte III).

En términos de su alcance o cobertura institucional, este estudio considera los órganos y servicios públicos del gobierno central creados para el cumplimiento de la función administrativa civil, que constituyen propiamente la administración pública según el inciso primero del artículo 18 de la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado (publicada en el Diario Oficial del 05.12.86, en adelante LBAE). Este excluye a los señalados en el inciso segundo de dicha disposición, que

www.cepchile.cl

por su naturaleza cuentan con leyes especiales para su organización interna[1]. Asimismo, se excluyen a los que corresponden a funciones ajenas a la administrativa, como la legislativa y la judicial, y a los demás organismos constitucionalmente autónomos.

Conviene precisar que los sistemas de nombramiento de los titulares de los servicios u órganos que excluiremos se justifican por las diferencias objetivas que tienen respecto de la administración del gobierno central (por ejemplo: alcaldes, contralor, jueces, parlamentarios, etc.). Además, como se verá en el cuerpo de este trabajo, muchas de estas funciones no caben dentro de las que justifican la gerencia pública. Así, es preferible –al menos en una primera instancia– dejar para otra ocasión el análisis y discusión acerca de los actuales mecanismos de selección, contratación, evaluación y remoción de los titulares de estas entidades.

Por todo lo anterior, el objeto de análisis son básicamente los ministerios, servicios públicos, intendencias y gobernaciones. En consecuencia, se excluyen del ámbito institucional de este informe a las siguientes entidades públicas:

a) Fuerzas Armadas;
b) Fuerzas de Orden y Seguridad Pública;
c) Empresas del Estado y empresas con participación estatal mayoritaria;
d) Poderes o funciones del Estado distintas del Ejecutivo: Poder Judicial y Poder Legislativo;
e) Municipalidades, incluyendo el personal que les fue traspasado en Salud y Educación;
f) Órganos constitucionalmente autónomos: Contraloría General de la República, Banco Central, Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Tribunales Electorales Regionales, Consejo Nacional de Televisión, Consejo Superior de Educación[2] y Ministerio Público.

[1] Artículo 18 LBAE. "La organización básica de los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, será la establecida en este Título. / Las normas del presente Título no se aplicarán a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a las Municipalidades, al Consejo Nacional de Televisión y a las empresas públicas creadas por ley, órganos que se regirán por las normas constitucionales pertinentes y por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado, según corresponda."

[2] La autonomía del Consejo Superior de Educación no está expresada en la Constitución, sino en la Ley N°18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (publicada en el D.O. del 10.03.90), dictada por encargo del art. 19 N°11 de la Carta Fundamental. Esta

www.cepchile.cl

En relación a las empresas del Estado, la designación de sus directores está regulada por la ley, pero la selección de los gerentes puede –y debiera– realizarse empleando los criterios de competitividad usados en el mercado y resguardando, por cierto, su compromiso con los objetivos que persiga el gobierno en el ámbito sectorial respectivo. Esto debiera ocurrir con mayor razón cuando se trata de empresas que no están creadas por ley y funcionan como sociedades anónimas con participación de privados (en muchos casos mayoritaria)[3].

Definida esta cobertura institucional se analizan cuáles cargos, de entre los que están comprendidos en los organismos incluidos, debieran acogerse a un sistema de gerencia pública. Desde ya podemos anticipar que el análisis se orientará particularmente a los jefes superiores de servicios y a los directivos inmediatos que les colaboran.

Por último, conviene advertir que este estudio no aborda el análisis de lo que debiera ser una política global de administración de recursos humanos en la administración pública, pese a su directa y complementaria relación con la gerencia pública.

Este trabajo adopta la siguiente metodología; Primero se revisan los elementos recurrentes que presentan los sistemas de gerencia pública a nivel internacional, identificando las dimensiones comunes encontradas en todas estas iniciativas.

A partir de este conjunto de dimensiones se analiza la situación actual del Estado chileno para asumir, en términos cuantitativos y cualitativos, un proceso de esta naturaleza.

Por último, se presenta una hipótesis acerca de los cargos susceptibles de ser tratados en un esquema de esta naturaleza fundada en los antecedentes y datos estudiados previamente.

Para la realización de este trabajo se ha recopilado, de preferencia, información de la Dirección de Presupuestos, la Contraloría General de la República y la División de Modernización de la Gestión Pública del ministerio Secretaría General de la Presidencia.

www.cepchile.cl

ley crea el Consejo y lo excluye de la aplicación de las normas del Título II de la Ley N°18.575 (párrafo 2º del Título III).

[3] La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) creó en 1997 un Comité denominado Sistema de Administración de Empresas del Estado (SAE), para los efectos de administrar las empresas, sociedades y activos donde la CORFO posee acciones, derechos u otro título de propiedad.

I. Antecedentes y Experiencia Internacional

1.1. Características de los Sistemas de Gerencia Pública

En los diferentes países el Estado presta servicios a la población mediante agencias o servicios públicos que son, en buenas cuentas, los ejecutores técnicos de las políticas definidas por los gobiernos.

La administración de estas organizaciones reviste una complejidad similar a la administración de cualquier tipo de gran organización en el sector privado. Asimismo, muchos de los atributos de sus directivos, o de los factores que caracterizan la función que ellos desempeñan, derivan del grado de responsabilidad inherente al cargo y tienen validez para diferentes organizaciones, sea que éstas pertenezcan al sector privado o al público. Es cierto que el sector público tiene características que lo distinguen del sector privado, como sus finalidades, su regulación jurídica y su régimen de recursos humanos y financieros (ver *supra* 3.1.1.). Sin embargo, aun con estas singularidades, igualmente el Estado puede beneficiarse del desarrollo que ha tenido la administración y dirección de empresas en el sector privado, haciendo las adaptaciones pertinentes.

Por ello, en muchos países del mundo se ha estimado conveniente que las organizaciones públicas cuenten con cuerpos gerenciales compuestos por profesionales orientados a resultados, que sean capaces de liderar adecuadamente sus instituciones y que respondan por su gestión, de manera de incrementar la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos aplicados a las políticas de Estado. Su existencia se debiera traducir en un aumento de la calidad y cantidad de servicios que los gobiernos son capaces de entregar a las comunidades, incluso manteniendo iguales recursos humanos y financieros.

Así, podemos decir que los diversos sistemas de gerencia pública buscan optimizar la alta dirección del Estado, contribuyendo a mejorar la calidad de los servicios que éste brinda, como asimismo la transparencia y probidad de la función directiva.

1.2. Dimensiones de los Sistemas Extranjeros de Gerencia Pública[4]

La experiencia internacional en materia de administración y dirección de los altos cargos directivos del sector público es muy variada y com-

[4] Información adicional sobre las funciones de las organizaciones de administración de sistemas de Gerencia Pública se encuentra en "Questions et évolution dans la gestion publique: Examen 1996-1997", PUMA-OCDE, 1997.

www.cepchile.cl

pleja, vinculándose estrechamente al desarrollo institucional de los países y a los tipos de gobierno de cada uno de ellos. La OCDE ha desarrollado numerosos estudios para caracterizar esta situación[5]. Se aprecia en la literatura que los sistemas de gerencia pública tienen tantas variantes como países que los han implementado.

No obstante, para los fines de este trabajo hemos seleccionado algunas dimensiones comunes que han debido abordar los sistemas de gerencia pública, excluyendo otras que no son comunes o siéndolo, no nos parecieron esenciales. Dichas dimensiones aparecen –con diferentes grados de desarrollo– en la mayoría de los casos internacionales donde los sistemas de gerencia pública tienen algún grado de madurez institucional, al menos en los países pertenecientes a la OCDE. Los aspectos que analizaremos son los siguientes:

1.2.1. Los cargos regulados por sistemas de Gerencia Pública

Aunque los enfoques de implementación varían de acuerdo a cada país, en términos generales los sistemas de gerencia pública se aplican a quienes se desempeñan en los cargos de gerencia de empresas y servicios públicos, que siempre están dentro de los cuatro, y en algunos casos cinco, niveles más altos del gobierno central. Dichos niveles concentran la responsabilidad fundamental en cuanto a la implementación de las políticas públicas. En total, quienes pertenecen a la gerencia pública representan un porcentaje muy pequeño del personal que presta servicios en el sector público[6], excluyéndose de esta categoría a los cargos políticos, como ministros y subsecretarios[7-8], al personal que se desempeña en sus gabinetes y a quienes realizan labores en municipalidades.

[5] Revisar *www.oecd.org*. Entre nosotros, el libro "Gerencia Pública: Elementos Para un Debate", Documento de Trabajo, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Chile, 2ª Ed. Noviembre 1998, sistematiza experiencias de gerencia pública de 21 países de la OCDE. Asimismo, puede consultarse una visión general de la OCDE en la ponencia "Sistemas de Gerencia Pública. La Experiencia Internacional", de Sigurdur Helgason, transcrita en "Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio", Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Chile, Dolmen Ediciones, 1998, pp. 40 y ss., y anexos en pp. 285 y ss.

[6] Se ha afirmado que, en el marco de los países de la OCDE, "en total, quienes pertenecen a la gerencia pública representan entre un uno y dos por ciento de quienes se desempeñan en el sector público...", en "Gerencia Pública: Elementos Para un Debate", *op. cit.*, página 11.

[7] Existen países como Canadá donde el subsecretario asume exclusivamente las funciones técnicas sectoriales, como ejecutor de las políticas emanadas de los ministros. En Chile, en cambio, los subsecretarios están definidos como los jefes administrativos de los ministerios, pero tradicionalmente han desempeñado funciones más bien políticas.

[8] En el caso de Nueva Zelandia entre los 32 cargos de directivos máximos (*o Chief Executive Officer*) que están bajo el régimen de gerencia están los siguientes: Director del

www.cepchile.cl

1.2.2. Institucionalidad para administrar los sistemas de gerencia pública[9]

En este aspecto, la tendencia internacional ha sido crear o fortalecer un organismo público ya existente para que se encargue, en forma centralizada, de la administración del sistema de gerencia (definición de perfiles y las remuneraciones, convocatoria y realización de concursos, formulación de convenios de desempeño y su posterior evaluación). Así ocurre en Nueva Zelandia y Gran Bretaña. No obstante, en algunos casos –como el canadiense[10]– se han implementado sistemas de gerencia sin recurrir a la creación de una unidad de administración central.

1.2.3. Mecanismos concursables para el reclutamiento y selección[11]

Se trata de sistemas definidos especialmente para seleccionar a los profesionales adecuados para desempeñarse en los cargos de gerencia pública. Se caracterizan por estar orientados a la elección del conjunto de los mejores candidatos desde un punto de vista profesional y personal. La afinidad política con la autoridad de turno es una variable que sólo interviene en etapas posteriores de decisión. El perfil para buscar estos directivos se define por sus características personales y profesionales, incluidas su experiencia y las habilidades técnicas y/o políticas que se requieran en el cargo adscrito al sistema de gerencia pública. La experiencia internacional muestra que la fuente de profesionales para ocupar cargos directivos es muy variada, existiendo sistemas que reclutan únicamente entre funcionarios públicos (promoción interna) y sistemas en que los candidatos pueden provenir tanto del sector público como del sector privado[12].

1.2.4. Contratación, convenios de desempeño y evaluación[13]

Usualmente se definen normativas o modalidades especiales para los contratos de los gerentes públicos, diversos de los aplicables al resto de los funcionarios públicos, y que se fundan tanto en la alta responsabilidad que

Consejo del Tesoro, Director Ejecutivo del Ministerio de Transportes, Director Ejecutivo del Departamento del Trabajo y de Rentas, Director Ejecutivo de Auditoría de Gobierno y Director Ejecutivo del Servicio de niños, jóvenes y familia. La lista completa de cargos directivos superiores de Nueva Zelandia se puede ver en *www.ssc.govt.nz*

[9] Ver tabla 1 y tabla 2, en Anexo 1.

[10] La institucionalidad de los citados países se reseña en el Anexo 2.

[11] Ver tabla 3, en Anexo 1.

[12] Ver tabla 4, en Anexo 1.

[13] Ver tabla 6, en Anexo 1.

www.cepchile.cl

envuelven estas labores como en las condiciones que suelen aplicarse a este tipo de cargos en el sector privado. Entre estas reglas se incluyen aspectos como la contratación por períodos fijos (con o sin posibilidad de renovación del contrato), el compromiso de metas determinadas y el término anticipado del contrato por desempeño insatisfactorio[14]. Asimismo, existen sistemas de medición y evaluación del desempeño de quienes ocupan cargos de gerencia pública en términos de los resultados de gestión, operacionales, cumplimiento de metas y objetivos organizacionales, o por una combinación de todos estos factores. En algunos casos, se predefinen acciones a seguir frente a un desempeño insatisfactorio, o se relaciona el desempeño con la compensación o remuneración mediante incentivos.

1.2.5. Políticas de remuneraciones[15]

Normalmente se contemplan disposiciones especiales para las rentas de los cargos de gerencia pública, que se diferencian de las aplicables al resto de los funcionarios públicos. En general, una de las constantes ha sido equilibrar las rentas para cargos homologables entre el sector público y el privado[16], si bien siempre permanece un diferencial en perjuicio del primero, que se explica por la especial vocación de quienes ingresan a trabajar en el sector estatal. Asimismo, como ya se indicó, se suelen vincular las remuneraciones con el desempeño a través de incentivos a otorgar según la medición de los resultados obtenidos por los gerentes y sus respectivos organismos.

1.2.6. Formación profesional

Finalmente, existe un importante número de experiencias en que se han impulsado iniciativas estatales tendientes a formar cuadros directivos de excelencia, mediante diversas modalidades de capacitación que prepa-

[14] Ver tabla 5, en Anexo 1.

[15] Revisar "Pay Reform in the public service : Initial impact o pay dispersion in Australia, Sweden and United Kingdom", *Occasional Papers* Nº10, PUMA-OCDE, 1996.

[16] En Singapur se ha optado por pagar a los altos directivos públicos un sueldo competitivo y transparente, eliminando beneficios u otras compensaciones escondidas. Para definir los sueldos cada año el Servicio de Impuestos Internos de Singapur genera estadísticas de comparación de remuneraciones entre el sector público y el sector privado, lo que permite adecuar los sueldos cada año conforme las variaciones reales de la economía. Para mayor información puede verse "Sueldos Competitivos para un Gobierno Competente y Honesto: Parámetros de comparación para ministros y altos funcionarios públicos", Documento de trabajo, Oficina del Primer Ministro, División de servicio público, Singapur, 1994.

www.cepchile.cl

ran para el ejercicio de los cargos de gerencia pública. Así ocurre en Canadá[17] y Francia, aunque con enfoques diferentes[18].

Estos procesos de formación implican cuantiosas inversiones. Por lo mismo, en algunos casos al terminar estos estudios los beneficiarios deben trabajar obligatoriamente en el sector público por un período determinado. En el caso de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENA) de Francia, sus egresados están obligados a trabajar para el Estado al menos 10 años. De no hacerlo, se les exige devolución del financiamiento recibido, en la proporción al plazo restante. En otros países, como Canadá, no existen exigencias posteriores de ningún tipo para quienes reciben esta preparación.

II. ANÁLISIS DE LOS PUESTOS DIRECTIVOS EN EL ESTADO CHILENO

En la presente sección analizaremos la situación en Chile de los elementos más característicos de los sistemas de gerencia pública que se han descrito (*supra* 1.2.). Primero analizaremos el marco general que tiene la administración de recursos humanos en la administración pública (2.1.). Luego, nos centraremos en revisar cuáles son los puestos directivos de nuestro sector público (2.2.), entendiendo que entre ellos están los cargos que debieran adscribirse a la gerencia pública. A continuación, describiremos la institucionalidad a cargo de los recursos humanos en el Estado (2.3.) y la forma en que se proveen los cargos directivos en Chile (2.4.). Seguiremos con la revisión de los mecanismos de contratación, la experiencia que existe en materia de convenios de desempeño y la forma en que se evalúa

[17] El énfasis en la capacitación de los ejecutivos se refleja en la reciente creación del Centro Canadiense para el Desarrollo de la Gestión. Esta es una institución dedicada a la investigación y enseñanza en la gestión del sector público. El Centro pretende entregar a los ejecutivos las habilidades, investigaciones y soluciones prácticas que necesitan las operaciones del gobierno para lograr la mayor eficiencia y eficacia. Si bien el ministerio del Tesoro es responsable de la dirección de la política de capacitación, la Comisión del Servicio Público conduce estos cursos y los programas centrales de capacitación, apoyando además a los ministerios en este campo. Adicionalmente, los ministerios individuales desarrollan programas de capacitación de acuerdo a sus propias necesidades. Cabe señalar que el gobierno canadiense ha puesto un especial énfasis en la capacitación de gerentes.

[18] La Escuela Nacional de Administración (ENA) se creó en 1945, bajo el gobierno del Presidente De Gaulle. Su objetivo es asegurar la formación de habilidades y técnicas de gestión en los altos funcionarios del gobierno francés. Actualmente, la ENA forma también funcionarios públicos de otros países, luego de exigentes exámenes de ingreso. Los principios en que funda la admisión son la igualdad de los candidatos, la excelencia intelectual y la promoción interna de los ejecutivos de la función pública francesa. La administración de la escuela depende del ministerio de Función Pública y Reforma del Estado (*www.ena.fr/F/pe/index.html*).

www.cepchile.cl

a los altos directivos (2.5.). Por último, nos referiremos a las políticas en materia de remuneraciones (2.6.) y formación (2.7.) de estos profesionales.

2.1. Marco General de la Administración de los Recursos Humanos en el Sector Público

2.1.1. Consideraciones generales

La gestión de los recursos humanos en al área del gobierno central se desarrolla en un contexto particular, con rasgos propios que condicionan fuertemente su operación. En este sentido se puede destacar que en Chile las instituciones públicas están volcadas, casi exclusivamente, a la prestación de servicios, los que recaen en alto grado en bienes públicos que suponen el ejercicio de potestades públicas[19]. Además, estos servicios se miden de preferencia en términos cualitativos, no existiendo propiamente un mercado en el que se "transen"; al contrario, normalmente se proporcionan gratuitamente. Por otra parte, los funcionarios de los niveles jerárquicos superiores se desempeñan en un contexto esencialmente político, influyendo o participando en la definición de políticas y decisiones gubernamentales, de manera que adquieren un peso propio que los diferencia de otros sectores laborales. Finalmente, la gestión de los funcionarios, cualquiera sea su nivel jerárquico, se encuentra sometida a un creciente escrutinio público en materia de transparencia y probidad.

2.1.2. Antecedentes y características de la administración del personal público

En Chile existe una larga historia en esta materia. La Constitución de 1833 ya sentó algunos principios relativos al personal de la administración pública (como, por ejemplo, las bases de la estabilidad funcionaria). Posteriormente, la Constitución de 1925 creó el concepto de Estatuto Administrativo, basado en la experiencia administrativa acumulada a esa época, regulación que se ha mantenido y desarrollado hasta la actualidad.

Desde 1925 a la fecha se han sucedido dos Constituciones Políticas, una Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado y siete Estatutos Administrativos de carácter general[20].

[19] Cabe recordar que sectores donde esta primera consideración no sería plenamente aplicable, como la salud primaria y la educación, se encuentran excluidos del ámbito de este trabajo.

[20] D.L. N°741 de 1925; D.F.L. N°8.674, de 1927; D.F.L. N°3.740, de 1930; Ley N°8.282, de 1945; D.F.L. N°256, de 1953; D.F.L. N°338, de 1960, y Ley N°18.834, de 1989, este último en adelante EA.

www.cepchile.cl

La administración del personal dentro del área del gobierno central, no obstante los avances que se han alcanzado en ciertos aspectos, se caracteriza por:

a) Un alto grado de centralización: las decisiones relevantes, incluidas las relativas a dotaciones, remuneraciones y beneficios y marco regulatorio, se toman a nivel central, dejando un escaso margen de participación a las instancias institucional y regional. En efecto, todas estas materias deben ser definidas legalmente, recayendo en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) las definiciones finales y la tramitación de estas iniciativas.

b) Un alto grado de inflexibilidad: la función de administración del personal se encuentra en gran medida regulada por normas legales que predeterminan los mecanismos a seguir, con un reducido espacio de discrecionalidad para los directivos responsables de la gestión institucional. Dentro de estos espacios están los empleos a contrata y las contrataciones a honorarios. No obstante, en el caso de los empleos a contrata la flexibilidad es muy limitada, pues su número está acotado por las dotaciones que para cada servicio establece cada año la respectiva Ley de Presupuestos. Además, aunque se trata de una categoría de empleados que por definición sólo duran un año en el cargo pueden ser prorrogados. Así, suelen tener una estabilidad muy semejante a la de los empleos de planta de carrera, pues la mayoría de estas contrataciones se van renovando año tras año, ya que dicen relación con necesidades estables de los servicios y no –en la inmensa mayoría de los casos– con funciones políticas.

c) Un régimen de personal común, uniforme y predefinido para todo el sector público (Ley de Bases, Estatuto Administrativo), que impide la suficiente diferenciación entre situaciones propias de los sectores e instituciones, lo que conduce a procesos esencialmente formales que no constituyen instrumentos eficientes de gestión.

d) Una carrera funcionaria (servicio civil) cerrada, pues se desarrolla al interior de cada institución, sin intercomunicación ni movilidad con el resto de la administración pública y menos con el sector privado. Cabe hacer notar que esta característica es propia de los cargos de carrera y no de los empleos a contrata.

e) Una rígida estabilidad en el empleo, que en la práctica se traduce en una verdadera inamovilidad funcionaria. En efecto, sólo se cesa en los empleos públicos por renuncia voluntaria, jubilación u otra causal legal basada en el desempeño deficiente, el incumplimiento de las obligaciones, la pérdida de requisitos para ejercer la función, el

www.cepchile.cl

término del período legal por el cual se es designado o la supresión legal del empleo (art. 48 LBAE).

f) Inexistencia de un régimen de indemnizaciones en caso de despido. Tratándose de funcionarios de planta sólo se indemniza en caso de supresión del empleo por procesos de reestructuración o de fusión del Servicio, conforme al art. 148 del EA (si bien se trata de una indemnización menos favorable que la que establece el Código del Trabajo[21]), y siempre que el funcionario no reúna los requisitos para jubilar. No obstante, tratándose de funcionarios de planta de exclusiva confianza, de empleados a contrata o de personas contratadas a honorarios, no existe ningún tipo de indemnización en caso de despido.

g) Un régimen de remuneraciones que se caracteriza especialmente por ser:

   i) Centralizado: todas las remuneraciones y beneficios económicos se fijan por ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, debiendo establecerse en la propia ley los montos específicos o la forma exacta de determinarlos (cabe reconocer que si bien se trata de un mecanismo rígido y centralizado, tiene el mérito de permitir un alto grado de disciplina fiscal en esta materia); y

   ii) Rígido: por norma general las remuneraciones están previamente determinadas, dependiendo su monto del grado que se otorgue o al que se asimile a cada cargo, conforme a una determinada escala de rentas. En relación con esta última característica ha habido importantes avances en los últimos años, al establecerse remuneraciones asociadas a elementos de gestión y a las condiciones del mercado laboral alternativo.

Respecto de los elementos de gestión se han otorgado beneficios consistentes en incentivos individuales basados en la calificación del desempeño individual y en incentivos colectivos o institucionales fundados en el cumplimiento de metas institucionales o grupales, habiéndose iniciado este mecanismo en el Servicio Nacional de Aduanas (Ley N°19.479, publicada el 21.11.96), continuándose posteriormente con el Sector Salud (Ley N°19.490, publicada el 3.1.97), el Poder Judicial (Ley N°19.531, publicada el 7.11.97) y, finalmente, haciéndose extensivo al resto de los servicios pú-

[21] Un mes de remuneraciones completas por cada año de servicio, con tope de 6 meses (en el caso del Código del Trabajo, su artículo 163 fija un tope de 330 días, esto es, 11 meses).

www.cepchile.cl

blicos y al Congreso Nacional (mediante la Ley N°19.553, publicada el 04.2.98, que concedió la asignación de modernización, y la Ley Nº19.618, publicada el 21.08.99, que la extendió a nuevos servicios)[22-23-24]. Por último, la ley Nº19.653 modificó el art. 52 de la LBAE, consagrando como principio general la existencia de sistemas o modalidades remuneratorias que premien la idoneidad en el desempeño de los funcionarios[25].

[22] La Ley Nº19.553 concede anualmente una asignación por desempeño institucional en relación a la ejecución de programas de mejoramiento de la gestión (PMG) por cada Servicio, los que se basan en las Metas que cada ministerio se traza. Los PMG buscan incentivar el mejoramiento de la gestión en las instituciones públicas y lograr mayor eficiencia y eficacia de sus resultados, mediante la suscripción de compromisos de desempeño que premian con un incentivo económico institucional el cumplimiento de objetivos de gestión anual. Este programa se traduce en un compromiso de desempeño, el cual se formaliza mediante un Decreto Supremo en que se establece una serie de objetivos de gestión, ponderados según su importancia relativa y cuyo grado de cumplimiento se mide mediante uno o más indicadores de gestión asociados a cada objetivo. El grado de cumplimiento global otorga el derecho a un incremento por desempeño institucional para todo el personal del servicio en sus remuneraciones durante el año siguiente, pagadero acumulativamente cada tres meses, de un:

- 3% de la remuneración mensual, si el grado de cumplimiento del servicio es mayor o igual a un 90%;
- 1,5% de la remuneración mensual, si el grado de cumplimiento es mayor o igual a un 75% e inferior al 90%; y
- 0%, si el grado de cumplimiento es menor al 75%.

[23] La asignación por desempeño individual que regula la Ley Nº19.553, en tanto, se percibe de acuerdo a las calificaciones anuales obtenidas en el año inmediatamente anterior, pagándose acumulativamente cada tres meses conforme a los siguientes tramos decrecientes:

- 4% para el 33% de los personales de cada planta, mejor evaluados, separadamente, por la Junta Calificadora;
- 2% para los funcionarios que les sigan en orden descendente de evaluación, hasta completar el 66% de los mejor evaluados respecto de cada planta.; y
- El último tercio no obtiene asignación.

Para mejorar esta medición se están readecuando los reglamentos de calificaciones del sector público. Así, se aprobó un nuevo reglamento general de calificaciones mediante el D.S. Nº1.825, Interior, publicado en el D.O. del 10.09.1998. A la fecha se han dictado más de 30 reglamentos particulares de calificaciones. Pueden citarse, p. ej., el D.S. Nº251 de 1999, del Ministerio de Minería, publicado en el D.O. del 14.06.1999, o el D.S. Nº326 de 1999, del Ministerio de Agricultura, publicado en el DO 11.03.1999.

[24] Este sistema se empezó a aplicar en 1998. Gracias a él, en 1999 (y por primera vez en la historia del país) los funcionarios públicos han recibido incrementos salariales vinculados con su desempeño individual y con el desempeño de las instituciones a que pertenecen en función de metas previamente comprometidas, siguiendo lo acordado con la ANEF en 1997. El conjunto de estas medidas ha significado que el 32% de los funcionarios del gobierno central afectos a estos incentivos (un universo de 54.605 funcionarios) está recibiendo, en 1999, un 7% de incremento por desempeño institucional e individual; un 33%, entre un 4% y un 5,5%; y un 35%, entre un 1,5% y 3,5% de incremento salarial. Más información en *www.modernizacion.cl/noticias/1999/marzo/120399.htm*

[25] El nuevo texto de este artículo 52 señala: "Los regímenes legales de remuneraciones podrán establecer sistemas o modalidades que estimulen el ejercicio de determina-

www.cepchile.cl

Respecto de la consideración de las remuneraciones del mercado laboral alternativo, se ha hecho extensivo a todas las Superintendencias y a la Fiscalía Nacional Económica el régimen contemplado en la Ley N°18.091, que otorga anualmente una asignación especial a los funcionarios, cuyo monto se fija teniendo en cuenta los antecedentes disponibles sobre las remuneraciones que se pagan por funciones homologables, tanto en el sector público como en el privado (Leyes N°19.301, 19.553 y 19.610).

2.1.3. Marco regulatorio

Las regulaciones en materia de gestión del personal del gobierno central[26] están contenidas en normas que comprenden todos los rangos de la jerarquía jurídica, a saber:

a) *Constitución Política*: garantiza la admisión a todas las funciones y empleos públicos (Artículo 19 Nº17); establece la prohibición de declararse en huelga a los funcionarios del Estado (Artículo 19 Nº16); garantiza la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que debe fundarse (Artículo 38); entrega a la ley (de iniciativa exclusiva del Presidente de la República) la creación y supresión de empleos y la concesión de remuneraciones y beneficios (Artículo 62), y fija el marco de los cargos de exclusiva confianza (artículo 32 N° 9, 10 y 12).

b) *Legislación Orgánica constitucional*: La Ley de Bases de la Administración del Estado (Ley 18.575), que tiene este rango, establece las bases y los principios de la carrera funcionaria, que deberán operativizarse en normas estatutarias propias de ley común. Estos principios se refieren particularmente a: ingreso por concursos ob-

das funciones por parte de los empleados o premien la idoneidad de su desempeño, sin perjuicio de la aplicación de las escalas generales de sueldos y del principio de que a funciones análogas, que importen responsabilidades semejantes y se ejerzan en condiciones similares, se les asignen iguales retribuciones y demás beneficios económicos".

[26] Existen importantes sectores de trabajadores estatales que no están incluidos en el presente estudio y cuentan con sus propios sistemas regulatorios, como por ejemplo:

- El personal docente y no docente traspasado a los municipios que se rigen, respectivamente, por el Estatuto Docente (Ley N°19.070) y el Código del Trabajo y la Ley N°19.464. Se trata de, aproximadamente, unas 105.000 personas.
- El personal de la salud primaria municipalizada, regido por la Ley Nº19.378. Son, aproximadamente, 18.000 personas.
- El personal municipal, regulado por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695, hoy refundida en el D.S. Nº662/92) y el Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales (Ley Nº18.883). Totaliza unas 30.000 personas.

www.cepchile.cl

jetivos; sistema de carrera de carácter técnico, profesional y jerarquizado y fundada en el mérito, la antigüedad y la idoneidad; sistema imparcial de calificaciones; ascenso por concurso o antigüedad (el Estatuto Administrativo dispone que las promociones deben efectuarse por ascenso en el respectivo escalafón. Una reciente reforma del art. 47 de la LBAE tiende a privilegiar la promoción por concurso, pero sólo recientes leyes están introduciendo, para servicios específicos, promociones mediante concursos internos competitivos[27]); relevancia de la capacitación y el perfeccionamiento; y un fuerte grado de estabilidad en el empleo (sólo se puede cesar por las causales que taxativamente esta ley señala, ver infra 2.1.2., e).

c) *Legislación común*: este es el campo propio de las regulaciones sobre gestión del personal, en el que destaca el Estatuto Administrativo (EA), cuerpo general que norma las relaciones laborales entre el Estado y el personal de los ministerios y de los servicios y organismos públicos tanto centralizados como descentralizados. El Estatuto regla la carrera funcionaria, abarcando especialmente materias relativas a ingreso, capacitación, calificaciones, promociones, obligaciones y derechos funcionarios, responsabilidad administrativa y cesación de funciones.

   Además del EA existen algunas normas legales adicionales, excepcionales o complementarias del mismo, las que se encuentran dispersas en diversas leyes, tanto generales como de servicios específicos (un ejemplo es la citada Ley Nº19.553).

d) *Potestad reglamentaria*: este es un espacio amplio de materias complementarias a las normas legales, como por ejemplo, el Reglamento General y los reglamentos institucionales de calificaciones[28] y diversos reglamentos en materias remuneratorias[29], entre otros.

2.1.4. Clasificaciones del personal que presta servicios al sector público

Para los efectos de este trabajo interesa revisar dos categorías dentro de las cuales se puede clasificar al personal que presta servicios al sector público: la referente a la naturaleza del vínculo jurídico que tienen con

[27] Tal es el caso del Servicio de Aduanas (Ley N°19.479), la Superintendencia de Servicios Sanitarios (Ley N°19.549), el Servicio de Impuestos Internos, el Consejo de Defensa del Estado y la Dirección de Presupuestos (los tres últimos en virtud de Ley Nº19.646, publicada en el D.O. del 13.11.99).

[28] Ver *supra* cita 23.

[29] Por ejemplo, el reglamento para la aplicación del incremento por desempeño institucional del artículo 6º de la Ley Nº19.553, aprobado por D.S. Nº475 de 1998, del Ministerio de Hacienda, publicado en el D.O. 13.07.1998.

www.cepchile.cl

el Estado y la relativa al sistema remuneratorio que se les aplica. Ambas resultarán útiles para entender cabalmente el ámbito posible de aplicación de un sistema de gerencia pública entre nosotros.

A. Según el vínculo jurídico se distingue entre funcionarios públicos (sean de planta o a contrata) y personas contratadas a honorarios.

1. Funcionarios públicos: Son aquellas personas que ejercen un cargo público a través del cual se realiza una función administrativa, y cuya relación laboral se encuentra regulada por el EA. Pueden ser de planta o a contrata:

a) *De planta*: Los que corresponden al conjunto de cargos permanentes asignados por la ley en la planta de cada institución (art. 3, a) EA). Se dividen en dos categorías:

- *De carrera*: Ingresan por concurso público, gozan de estabilidad en el empleo[30] y se les aplica la carrera funcionaria (arts. 3 f) y 6 EA). Aquí se ubica la planta Directiva, además de las de Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares.
- *De exclusiva confianza*: Aquellos que pueden ser libremente designados y removidos en su cargo por el Presidente de la República o la autoridad facultada para disponer el nombramiento. La definición que hace consistir la exclusiva confianza en estas dos características (libre nombramiento y libre remoción) se contiene en el inciso final del art. 51 de la LBAE. La Constitución política de la República (CPR) define un reducido grupo de cargos sujetos a este régimen (art. 32 Nº9, Nº10 y Nº12 CPR) y encarga a la ley definir el resto (lo que hace la LBAE en su artículo 51 y el EA en su art. 7).

b) *A contrata*: Empleos de carácter transitorio que se consultan en la dotación de una institución, definiéndose como una cuota de cargos que no puede exceder del 20% del total de los cargos de la planta de una institución y que se contabilizan dentro de la dotación máxima fijada por la Ley Anual de Presupuestos para cada servicio[31]. Este porcentaje surgió en el EA de 1989, pero la vigencia de esta norma ha sido sistemáticamente diferida por las Leyes de Pre-

[30] La estabilidad en el empleo implica que sólo se cesa en él por las razones que señala el art. 48 LBAE, y que se indican en *supra* punto 2.1.2., e).

[31] También se contabilizan en la dotación los honorarios asimilados a grado.

www.cepchile.cl

supuestos, con lo que el máximo de empleos a contrata ha quedado limitado por la dotación fijada año a año por estas mismas leyes. Por ello, el personal a contrata ha oscilado entre el 22% (1995) y el 31% (1998) de la dotación total del gobierno central. Estos empleos se proveen directamente (sin concurso obligatorio) y duran, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, pudiendo renovarse indefinidamente[32]. Esto último es lo que ocurre en la mayoría de los casos, de manera que los funcionarios a contrata gozan, en la práctica, de un alto grado de estabilidad. Este mecanismo de contratación ha servido para dar mayor flexibilidad a la administración de recursos humanos, tanto en aspectos remuneratorios como de carrera. Además, ha permitido atraer a profesionales que, sometidos al régimen de planta, no se interesarían en ingresar a la administración pública.

2. Personas naturales contratadas a honorarios: Se trata de personas contratadas bajo las normas civiles de arrendamiento de servicios inmateriales, de manera que en vez de regirse por las normas del EA se rigen por las del contrato que han celebrado. Por lo mismo, no tienen el carácter de funcionarios y carecen de responsabilidad administrativa (excepcionalmente, en los ministerios de Obras Públicas y de Vivienda, INDAP, SAG, Servicios de Salud y Subsecretaría de Transportes, las últimas Leyes de Presupuesto han permitido contratar un número determinado de personas a honorarios en calidad de "agentes públicos", lo que les confiere determinadas atribuciones propias de los funcionarios, con la consecuente responsabilidad administrativa[33]). Estos contratos se proveen directamente (sin concurso). Las personas contratadas deben ser profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias. Según el EA, normalmente estos contratos se deben referir a labores accidentales que no sean las habituales de la institución[34], pues las funciones habituales y gene-

[32] También puede contratarse bajo este sistema a extranjeros que posean conocimientos científicos o de carácter especial, debiendo preferirse a los chilenos en caso de igualdad de condiciones (EA art. 11, a).

[33] En la Ley de Presupuestos 1999, p. ej., esta figura quedó establecida en la Glosa 15 de la Partida 18, Capítulo 02, programa 01 (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) y en la Glosa 01 de la Partida 12, Capítulos 01, 02, 04 y 05 (Ministerio de Obras Públicas). El objeto de este sistema es mejorar la capacidad profesional y fiscalizadora (la que requiere ser ejercida por personal "público") en las grandes contrataciones de obras.

[34] Las labores esenciales y habituales de la institución son las que el Servicio está llamado a cumplir de acuerdo con los fines para los cuales fue creado por el legislador (dictámenes 70.238/62 y 3.459/83), y que de acuerdo al Estatuto deben desempeñarse por funcionarios de planta o a contrata, excepto que se trate de cometidos específicos, los que puede realizar una persona contratada a honorarios.

www.cepchile.cl

rales de ésta deben ser desempeñadas por los funcionarios de planta o a contrata[35]. Sin embargo, el EA admite que el desarrollo de las funciones habituales y generales pueda ser contratado a honorarios cuando sólo se trata de ejecutar cometidos específicos[36]. De acuerdo al sistema de remuneración hay dos tipos de contratos a honorarios:

a) *Honorarios asimilados a grado:* En estos casos las remuneraciones pactadas deben asimilarse, según la naturaleza de las tareas encomendadas, a uno de los grados de la escala de remuneraciones aplicable al Servicio, y las personas así contratadas pasan a formar parte de la dotación máxima asignada a cada entidad[37].

b) *Honorarios a suma alzada:* En estos casos el monto del honorario se fija sin relación a los grados de las escalas remuneratorias. Estos contratos tienen una regulación propia[38] y deben recaer en profesiona-

[35] El art. 2 del EA consagra este principio: "Los cargos de planta o a contrata sólo podrán corresponder a funciones propias que deban realizar las instituciones referidas en el artículo 1°. / Respecto de las demás actividades, aquéllas deberán procurar que su prestación se efectúe por el sector privado.". Por su parte, el art. 1º del EA se refiere a las entidades creadas para el cumplimiento de la función administrativa, con las excepciones del inciso 2º del art. 18 de la LBAE.

[36] Contraloría ha interpretado esta posibilidad como excepcional –por lo tanto, en forma restrictiva–, y para ello ha ido construyendo un concepto de "cometidos específicos", entendiendo que concurren tales cuando la tarea a desarrollar está especificada en el contrato en forma concreta y determinada, o sea, nominalmente individualizada y circunscrita a un objetivo específico, y no mencionada en forma genérica en el convenio (dictámenes 32.671/89, 16.255/90, 27.861/90, 14.613/92, 1.533/93, 822/95). Se ha agregado que estos cometidos deben ser "limitados en el tiempo y para tareas puntuales determinadas concretamente en el convenio y en el decreto que lo apruebe" (dict. 13.694/91). Por último, se ha insistido en que este sistema de contratación es "...absolutamente excepcional...", por lo que "...no puede significar que un servicio llegue a desarrollar sus labores permanentes a través del procedimiento indicado, tanto porque ello contraviene lo dispuesto en el inciso primero de la misma disposición, como porque vulnera las bases mismas de la organización del Estado, que ha establecido para esa finalidad las dotaciones de los organismos, las cuales se encuentran contempladas en la ley" (dict. 822/95). Los dictámenes pueden consultarse en Pantoja Bauzá, Rolando, "Estatuto Administrativo Interpretado", Editorial Jurídica de Chile, Reimpresión de la cuarta edición, 1992.

[37] Este mecanismo permite, además, la contratación de extranjeros que posean el título correspondiente a la especialidad que se requiera (EA art. 7º).

[38] Se trata de los dos primeros incisos del art. 16 del D.L. Nº1.608 ("Artículo 16°- Por decreto supremo del Ministerio de Hacienda, deberá reglamentarse, respecto de los servicios, instituciones y empresas regidos por los artículos 1° y 2° del decreto ley N° 249, de 1973, las modalidades a que deberá ajustarse la celebración de convenios que involucren la prestación de servicios personales a dichas entidades. La reglamentación establecerá los requisitos, normas de control y demás condiciones que sean necesarias. Los convenios que se celebren deberán ser aprobados por decreto supremo del ministerio del ramo. / ..."), publicado en el D.O. del 07.12.1976 y reglamentado por el D.S. Nº98, del Ministerio de Hacienda, pub. en el D.O. del 19.03.1991.

www.cepchile.cl

les, técnicos o expertos de alta especialización o personas jurídicas que cumplan con las exigencias legales y reglamentarias establecidas. Las personas naturales contratadas bajo esta modalidad no se contabilizan como dotación del respectivo servicio. Para cautelar un adecuado uso de esta alternativa de contratación en 1996 se dictó una Circular Conjunta de los Ministros de Interior y de Hacienda (Oficio Circular Nº42/41 del 26.12.96), que precisa los criterios para emplearla[39].

B. Según el sistema de remuneraciones se distingue según el funcionario esté afecto a la escala única de sueldos, la escala de fiscalizadores o las escalas del DL. Nº1.953.

1. Escala única (D.L. Nº249, publicado en el D.O. del 05.01.1974): Este sistema, diseñado en 1973 y que entró a regir a contar del 01.1.1974, pretendió uniformar con un criterio único las remuneraciones de toda la administración pública, constituyéndose en el marco común remuneratorio del Estado. Inicialmente, el ámbito de este régimen incluyó, en un sentido amplio, toda la administración civil del Estado. Sin embargo, a poco de iniciar su aplicación fueron excluyéndose de su ámbito numerosas entidades. En la actualidad, si bien constituye el sistema de más amplia aplicación en sus componentes básicos, tiene una cobertura limitada a gran parte del gobierno central, comprendiendo a las autoridades políticas y los personales de los organismos bajo su dependencia (Presidente de la República, ministros, subsecretarios e intendentes) y la mayoría de los servicios públicos, totalizando la cantidad de 105 entidades con una dotación de unas 120.000 personas en el año 1998.

Adicionalmente a los sueldos base de la escala y a las asignaciones y bonificaciones complementarias de carácter general y común a todos los órganos e instituciones afectos al sistema, existen variadas remuneraciones adicionales que benefician a instituciones determinadas y que son heterogéneas. En algunos casos éstas pueden ser muy significativas.

[39] Los criterios son: a) las personas contratadas no pueden ejercer potestades públicas (como realizar labores directivas o de jefatura) a menos que una ley lo autorice; b) sólo se conceden beneficios laborales adicionales a los honorarios pagados (como pago de viáticos y pasaje en caso de viaje, permisos y feriados, etc.) excepcional y restrictivamente, sin exceder de los que corresponden a los funcionarios; c) deben explicitarse suficientemente los servicios contratados, su duración, los montos a pagar y los derechos y obligaciones de los contratados; y d) sólo pueden manejar recursos fiscales si existe una autorización legal expresa para ello y la persona rinde una garantía pecuniaria.

www.cepchile.cl

2. Escala de fiscalizadores (D.L. Nº3.551, publicado en el D.O. del 02.01.1981). El establecimiento de este régimen respondió a la necesidad de otorgar un tratamiento especial a aquellas entidades (definidas como "fiscalizadoras") que ejercen labores de fiscalización de normativas legales y de marcos regulatorios, especialmente respecto de empresas privadas sujetas a fijación de tarifas, dado que presentaban serias limitantes remuneratorias respecto del mercado laboral alternativo. El total de estas instituciones asciende a once (Servicio de Impuestos Internos, Servicio de Aduanas, Dirección del Trabajo, Fiscalía Nacional Económica y las siguientes Superintendencias: de Bancos, de Valores, de Servicios Sanitarios, de Seguridad Social, de AFP, de ISAPRES y de Electricidad y Combustibles), abarcando un total de 6.318 funcionarios en 1998. Al igual que en el caso de la Escala Única, el sistema se compone de una escala de sueldos bases y asignaciones comunes, más beneficios específicos adicionales para cada entidad que también pueden ser muy significativos, lo que da como resultado una gama amplia de situaciones para cada una de ellas.

3. Entidades afectas al DL. Nº1.953 (publicado en el D.O. del 15.10.1977). Este sistema constituye una situación excepcional, por cuanto las remuneraciones de las instituciones afectas al mismo se fijan mediante una resolución tripartita suscrita por el ministro del ramo, el de Economía, Fomento y Reconstrucción y el de Hacienda, separada e independientemente para cada una de ellas. Este régimen se aplica a once instituciones (Comité de Inversiones Extranjeras, CORFO, Corporación de Investigaciones Tecnológicas, Fondo de Desarrollo Tecnológico, CIREN, INN, Instituto Forestal, Instituto de Fomento Pesquero, Comisión Nacional de Energía, COCHILCO y SERNAGEOMIN), cada una con un sistema propio, y comprende un total de 1.213 trabajadores, para 1998.

www.cepchile.cl

2.1.5. Estadísticas generales acerca de los recursos humanos en el sector público

CUADRO 1: PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL DEL ESTADO SEGÚN VÍNCULO JURÍDICO, AÑOS 1995 A 1998.

	Gobierno Central (a,b)			
Dotación de personal	1995	1996	1997	1998
Gobierno Central sin Servicios de Salud				
Planta	43.542	38.826	38.602	38.402
Contrata	11.725	18.241	18.655	19.824
Ley Nº 15.076 (c)	573	no disp.	475	481
Otro Personal (d)	5.092	2.618	2.530	2.469
Suma excluyendo Salud	**60.932**	**no disp.**	**60.262**	**61.176**
Los 29 Servicios de Salud				
Planta	38.134	40.537	39.392	36.569
Contrata	15.553	14.495	16.283	20.275
Ley Nº 15.076 (c)	9.318	no disp.	9.319	9.500
Otro Personal (d)	95	303	221	10
Suma 29 servicios de Salud	**63.100**	**no disp.**	**65.215**	**66.354**
Total del Gobierno Central				
Planta	81.676	79.363	77.994	74.971
Contrata	27.278	32.736	34.938	40.099
Ley Nº 15.076 (c)	9.891	9.572	9.794	9.981
Otro Personal (d)	5.192	2.921	2.751	2.479
Total dotación Gobierno Central	**124.037**	**124.592**	**125.477**	**127.530**

Notas:

(a) Comprende el personal de los Ministerios y Servicios Públicos. No incluye al personal de las FF.AA., Carabineros e Investigaciones, Poder Judicial, Congreso Nacional ni Contraloría General de la República.

(b) Este cuadro no incluye los contratos con personas naturales sobre la base de honorarios a suma alzada, los que jurídicamente no constituyen dotación. Al respecto no existe información oficial, y recabarla es especialmente complejo. En efecto, no bastaría saber cuántos contratos con personas naturales existen para hacerse una idea de su incidencia. Sería necesario, además, determinar cuáles de esos contratos representan una jornada completa, pues muchos se refieren a labores muy acotadas (como un informe en derecho, por ejemplo). Además, cuando se trata de honorarios mensuales inferiores a 40 U.T.M. los decretos respectivos son firmados por el ministro respectivo y no van a toma de razón en la Contraloría, sino sólo a registro, que es una modalidad de control *a posteriori* (a diferencia de la toma de razón que es un control *ex ante*).

(c) La Ley N°15.076 (Texto refundido fijado por D.S. N°252/76) regula las relaciones de trabajo entre los médico-cirujanos, farmacéuticos o químico-farmacéuticos, bioquímicos y cirujano-dentistas y los servicios públicos que los emplean.

(d) Considera formas excepcionales de contratación, como personal a jornal, algunos honorarios asimilados a grado y contrataciones según el Código del Trabajo.

www.cepchile.cl

CUADRO 2: NÚMERO DE PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS AL GOBIERNO CENTRAL DEL ESTADO, DE ACUERDO AL SISTEMA REMUNERATORIO (ESCALA ÚNICA, FISCALIZADORES, D.L. N°1.953), AÑOS 1995-1998

Sistemas de remuneraciones	N° de Servicios	1995	1996	1997	1998
Escala única de sueldos	105	116.475	117.288	118.201	120.021
Escala de fiscalizadores	11	6.046	5.993	6.018	6.318
Escalas del D.L. 1.953	11	1.516	1.311	1.258	1.213
Total administración central	**127**	**124.037**	**124.592**	**125.477**	**127.552**

CUADRO 3: NÚMERO DE PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS EN EL PODER JUDICIAL, EL PODER LEGISLATIVO Y LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DE ACUERDO AL VÍNCULO JURÍDICO (PLANTA, CONTRATA), AÑOS 1995-1998

	Años			
	1995	1996	1997	1998
Contraloría General de la República				
Planta	1.269	1.286	1.271	1.304
Contrata	171	164	185	144
Total dotación	**1.440**	**1.450**	**1.456**	**1.448**
Poder Judicial				
Planta	4.328	4.325	4.475	4.547
Contrata	111	343	342	437
Total dotación	**4.439**	**4.668**	**4.817**	**4.984**
Congreso Nacional				
Planta	529	583	582	587
Contrata	154	158	153	205
Total dotación	**683**	**741**	**735**	**792**
Conjunto tres órganos o Poderes				
Planta	6.126	6.194	6.328	6.438
Contrata	436	665	680	786
Total dotación	**6.562**	**6.859**	**7.008**	**7.224**

www.cepchile.cl

CUADRO 4: EVOLUCIÓN DEL GASTO DEL PERSONAL EN EL SECTOR PÚBLICO EN MONEDA NACIONAL (SUBTÍTULO 21 DE LA LEY DE PRESUPUESTOS), AÑOS 1995-1998.
(Miles de $ a junio de 1998) (a)

Items	Gasto Subtítulo 21	1995	1996	1997	1998
	Total Gasto Subtítulo 21	**1.164.016.021**	**1.186.537.512**	**1.425.638.479**	**1.442.682.585**
01	Personal de Planta 001+02	547.564.545	551.130.763	645.525.800	640.466.872
	Sueldo Base Personal de Planta	236.863.432	238.766.243	274.519.322	270.305.547
02	Sobresueldos del Personal de Planta	310.701.113	312.364.519	371.006.478	370.161.325
03	Remuneraciones Variables	104.275.795	125.816.455	149.177.932	139.392.911
	Honorarios a suma alzada- Pers. Nat.	30.625.531	33.167.079	37.855.115	37.286.185
	Trabajos Extraordinarios	53.555.643	54.855.783	14.481.168	57.272.073
	Suplencias y Reemplazos	7.747.620	11.565.191	13.758.347	14.741.969
	Honorarios asimilados a grado	2.706.532	2.445.767	3.005.947	2.630.770
	Resto Remuneraciones Variables	9.640.469	23.782.635	80.077.355	27.461.914
04	Jornales	8.436.033	8.450.011	9.587.755	9.525.613
05	Viáticos	16.104.654	16.299.171	19.920.435	19.757.378
10	Otras Remuneraciones reguladas por el Código del Trabajo.	5.249.479	5.452.166	6.555.470	7.080.346
	Personal a Contrata 15 + 16	164.788.198	154.098.614	188.063.379	202.712.356
15	Sueldo Base Personal a Contrata	40.507.500	39.372.421	49.639.381	53.733.521
16	Sobresueldos del Personal a Contrata	124.280.698	114.726.193	138.423.998	148.978.835
18	Aguinaldos y Bonos	9.183.743	11.489.158	11.970.485	23.115.404
	Asignaciones Especiales	15.084.305	8.995.985	10.825.368	46.667.381
	Asignación art.12 Ley Nº 19.041	8.946.109	6.261.852	7.672.889	38.846.441
	Dieta Parlamentaria	6.138.195	2.734.134	3.152.479	7.820.940
	Ajuste (Resto Subtítulo 21) (b)	293.329.269	304.805.188	384.011.855	353.964.324

Notas: (a) Este cuadro abarca la totalidad de las entidades incluidas en las leyes de presupuesto de cada año, las que son significativamente superiores a las que considera el ámbito definido para este estudio. Por ejemplo, comprende las partidas correspondientes al Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, el sector de la Defensa Nacional (FF.AA. y de Orden y Seguridad), el Tribunal Constitucional, etc. Por ello, este cuadro no es compatible con el resto del informe y sólo busca dar una visión general de la evolución que ha tenido el gasto en personal del sector público.

(b) Corresponde a los gastos de las FF.AA. en este subtítulo, ya que estas instituciones sólo entregan información hasta este nivel respecto de dichos gastos.

Fuente: Contraloría General de la República, Estados de la Situación Presupuestaria del Sector Público - Analítico Consolidado año 1998.

www.cepchile.cl

Cuadro 5: Evolución del Gasto en Bienes y Servicios de Consumo en el Sector Público (Subtítulo 22 de la Ley de Presupuestos), años 1995-1998 (a)

	Gasto acumulado a diciembre de cada año en miles de $			
Años	1995	1996	1997	1998
Gasto real ($ de 1998)	452.815.870	478.539.135	506.360.092	537.188.328

Nota: (a) En el presente cuadro se aplica la nota (a) del Cuadro 4.

2.2. Cargos de la administración que podrían ser regulados mediante un sistema de gerencia pública

En esta sección pretendemos describir los altos cargos directivos del ámbito institucional del Estado en estudio (*supra* "Ámbito de este trabajo", en la Introducción). En la Parte III, en tanto, ofrecemos criterios para definir cuáles podrían ser regulados mediante un sistema de gerencia pública.

El Estatuto Administrativo (E.A., ley 18.834, Art. 5) señala que cada Servicio podrá tener las siguientes plantas de personal: *directivos,* profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares. La composición de la planta directiva recae en la ley orgánica de cada servicio. En esta planta coexisten directivos "de carrera", es decir, inamovibles en conformidad con el E. A. con directivos de exclusiva confianza.

El análisis de los cargos directivos y las propuestas de este trabajo se centra solamente en los directivos de exclusiva confianza, excluyendo a los directivos "de carrera". Las siguientes razones justifican esta decisión:

- Un sistema de Gerencia Pública debería reducir la asignación de cargos ejecutivos para mantener los equilibrios partidarios al interior del gobierno de turno, para aumentar la incidencia de los criterios de mérito profesional. Este cambio es aplicable solamente a los cargos de exclusiva confianza, puesto que sólo ellos están sujetos a la libre designación y remoción.
- Los directivos de carrera no cuentan con demasiada capacidad de gestión, debido a que sus puestos corresponden a los niveles directivos inferiores del estamento. Los niveles superiores están ocupados por directivos de planta de exclusiva confianza.
- Lo anterior es reforzado por el hecho de que el Jefe del Servicio está facultado para cambiar las funciones a un directivo de carrera y reemplazarlo en las funciones originales por un directivo de su ex-

www.cepchile.cl

clusiva confianza, dentro de las limitaciones que establece el E.A. (Art. 67). Estas limitaciones sólo exigen que las nuevas funciones asignadas al directivo de carrera sean "propias del cargo", y garantizan que el directivo de carrera mantenga el grado, la remuneración y el resto de las garantías y deberes propios de la carrera funcionaria.

- Modificar las plantas de los servicios públicos para incluir en el sistema de Gerencia Pública a cargos directivos de carrera, exigiría estudiar cada puesto, y luego modificar cada una de las leyes orgánicas de los distintos servicios públicos. Desde un punto de vista práctico, esto dificultaría la tramitación de una reforma.
- En todo caso, señalaremos más adelante (*infra* 3.1) que no proponemos que todos los cargos actualmente en régimen de exclusiva confianza sean incluidos en un sistema de Gerencia Pública. Solo proponemos esto para un grupo de ellos, al menos en una etapa inicial, para luego evaluar la experiencia y en base a ello revisar su posible extensión a nuevos cargos, en una política gradualista.

Dentro de los cargos de exclusiva confianza, se distinguen aquellos de naturaleza predominantemente política y aquellos de características preferentemente ejecutivas y operativas.

Ya explicamos la categoría de funcionarios de exclusiva confianza, esto es, aquellos que son libremente designados y removidos por alguna autoridad (*supra* 2.1.4.A.1.a). Avanzando un poco más en el tema, conviene clasificar estos cargos de la siguiente manera:

a) De la exclusiva confianza del Presidente de la República: Hay dos grupos:
   - Los que señala la Constitución Política: ministros de Estado, subsecretarios, intendentes, gobernadores, embajadores, ministros diplomáticos y representantes ante organismos internacionales (CPR, art. 32);
   - Los que señala la ley: jefes superiores de servicio (LBAE, art. 42), cargos de la Presidencia de la República[40] (EA, art. 7) y secretarios regionales ministeriales[41] (EA, art. 7).

[40] La Presidencia es un servicio creado para proporcionarle al Presidente de la República los medios necesarios para el normal cumplimiento de sus actividades, en materias como transporte, seguridad, protocolo, etc.

[41] El Presidente de la República designa a los secretarios regionales ministeriales de una terna elaborada por el intendente y oyendo al ministro del ramo, conforme lo dispone el art. 62 de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, cuyo texto fue refundido por el D.S. N°291, Interior, publicado en el D.O. de 20.03.93.

www.cepchile.cl

b) De la exclusiva confianza del Subsecretario del ramo: los jefes de división y de departamento o jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes o superiores a dichas jefaturas (EA, art. 7).
c) De la exclusiva confianza del jefe superior de un Servicio Público: los subdirectores, los directores regionales y jefes de departamento o jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes o superiores a dichas jefaturas (EA, art.7).

Como se ve a simple vista, es dentro de estos cargos que se mueve el ámbito de la gerencia pública, de manera que su implantación exige compatibilizarla con la exclusiva confianza o modificar esta última.

2.2.1. Cargos de naturaleza predominantemente política:

1. Ministros: Colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, son los responsables de conducir sus respectivos ministerios en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél imparta (LBAE art. 20).
2. Subsecretarios: Colaboradores inmediatos de los ministros. Tienen la calidad de jefes superiores del Servicio Subsecretaría, que es el soporte administrativo del ministerio. Deben coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley, entre las que se cuenta subrogar al ministro (LBAE Arts. 21 y 22).
3. Secretarios Regionales Ministeriales: En el contexto de la desconcentación territorial de las secretarías de Estado, estos funcionarios representan al ministerio en la respectiva región y forman parte del gabinete regional. Son colaboradores directos del Intendente, al que están subordinados en todo lo relativo a la elaboración, ejecución y coordinación de las políticas, planes, presupuestos, proyectos de desarrollo y demás materias que sean de competencia del gobierno regional. No obstante, deben ajustarse a las instrucciones de carácter técnico y administrativo que impartan los correspondientes ministerios (Arts. 61 a 64 Ley 19.175).
4. Intendentes: Agente natural e inmediato del Presidente de la República en la Región, dirige el gobierno regional (de manera que es el jefe superior de este servicio). Les corresponde formular la política de desarrollo de la respectiva región ajustándose a los planes nacionales; asumir la superior iniciativa y responsabilidad en la ejecución y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de

www.cepchile.cl

desarrollo regionales; supervigilar, coordinar y fiscalizar los servicios públicos de la región y, en general, cumplir las demás atribuciones que le encomiende la ley y las órdenes e instrucciones que les imparta el Presidente de la República (CPR art. 100 y Ley Nº 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional).

5. Gobernadores: Funcionario a cargo del gobierno y la administración superior de cada provincia, subordinado al intendente. Le corresponde, entre otras funciones, supervisar a los servicios públicos existentes en la provincia, pudiendo representar a aquél las necesidades o deficiencias que observare y ejercer las demás atribuciones que le encomiende la ley o le delegue el intendente (CPR art. 105 y Ley Nº19.175).
6. Embajadores, Ministros Diplomáticos y Representantes ante Organismos Internacionales: personal acreditado en el exterior en funciones diplomáticas o de otra naturaleza, que se requieran para el servicio exterior del país.

La enumeración precedente, que se refiere a cargos de connotación política, no da cuenta de todas las personas que desempeñan funciones de tal naturaleza. Este es el caso de los "asesores" y "jefes de gabinete" de las autoridades, quienes frecuentemente son contratados bajo la modalidad de contratas (caso en el cual no se aplica la estabilidad de hecho que hemos dicho que caracteriza a los empleos a contrata) o bien a honorarios[42]. Los asesores cumplen una amplia gama de funciones que van desde aquellas de asistencia esencialmente política hasta las propiamente técnicas en el área de actividades de la respectiva autoridad, en tanto los jefes de gabinete son

[42] En este sentido, los incisos 2, 3 y 4 de este D.L., modificados por el art. 15 del D.L. Nº1819 de 1977 y el art. 15 b), Nº1 y Nº2, del D.L. Nº3477 de 1980, disponen que: "Asimismo, mediante decreto supremo del ministerio del ramo, podrá autorizarse la contratación de hasta 15 personas para la Junta de Gobierno y por cada ministerio, asimilados a un grado o sobre la base de honorarios, para labores de asesoría altamente calificadas. La fijación de las remuneraciones de las personas contratadas asimiladas a un grado y los honorarios de los contratados sobre esta base podrán exceder las posiciones relativas respectivas, pero no podrán ser superiores al grado 2° del artículo 1° del decreto ley N° 249, de 1973. / Los ministros de Estado podrán incrementar las contrataciones a que se refiere el inciso precedente hasta en cinco personas para cada servicio dependiente o que se relacione con el Ejecutivo por su intermedio, excluidas las Municipalidades. Los Servicios, en cuya organización han sido establecidos en cada Región como Servicios independientes unos de otros, serán considerados, para estos efectos, como un solo Servicio. El ministro del Interior podrá contratar, además, hasta 15 personas para ser distribuidas entre las municipalidades del país. Todas estas contrataciones deberán ajustarse a las normas establecidas en el inciso anterior. / Las contrataciones que se efectúen de acuerdo a las modalidades establecidas en este artículo no podrán exceder la dotación máxima asignada al servicio respectivo."

www.cepchile.cl

personas de confianza política de ministros y subsecretarios, encargados, entre otras misiones, de dirigir administrativamente al personal que trabaja en los gabinetes, coordinar la agenda de estas autoridades y llevar un control y seguimiento de su correspondencia. Cabe anotar que sus funciones no están definidas en ningún cuerpo legal y se han ido configurando con la tradición, de manera que existe una amplia casuística que va desde roles menores hasta funciones estratégicas.

2.2.2. Cargos directivos de características preferentemente ejecutivas y operativas:

1. Jefes Superiores de Servicios Públicos centralizados[43]: Son la más alta jerarquía dentro de la institución y les corresponde dirigir, organizar y administrar el correspondiente servicio; controlarlo y velar por el cumplimiento de sus objetivos; responder de su gestión, y desempeñar las demás funciones que la ley les asigne, en especial las indicadas por la ley orgánica del servicio que dirigen. (LBAE arts. 26 y 28).
2. Jefes Superiores de Servicios Públicos descentralizados[44]: Les corresponden las mismas atribuciones y responsabilidades de los anteriores (LBAE art. 26).
3. Directores Regionales de Servicios Públicos: A cargo de la dirección de las unidades a través de las cuales se desconcentran territorialmente ciertos servicios públicos, dependiendo jerárquicamente del Director Nacional del servicio. No obstante para los efectos de la ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo regional estarán subordinados al intendente, a través del respectivo secretario regional ministerial.
4. Jefaturas inmediatas al Jefe Superior de Servicio : generalmente asumen la forma de subdirectores, jefes de división y jefes de departamento. En los servicios pueden existir todas estas jefaturas o sólo algunas de ellas, según se establezca en la ley orgánica de cada uno de ellos (LBAE art. 29).
5. Jefes de División de las Subsecretarías: La División es la unidad jerárquica que sigue a la Subsecretaría y está a cargo de las grandes

[43] Los servicios públicos centralizados son aquellos que actúan con la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y están sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del ministerio correspondiente.

[44] Son servicios públicos descentralizados aquellos que actúan con personalidad jurídica y patrimonio propios, y están sometidos a la supervisión del Presidente de la República a través del ministerio respectivo.

www.cepchile.cl

áreas en que se divide el trabajo del ministerio, tanto en su dimensión específica como de gestión administrativa (jurídica, administrativa, finanzas, etc.) (LBAE Art. 24).

6. Jefes de Departamento de las Subsecretarías: Los departamentos son la unidad jerárquica que sigue a continuación de la División, en áreas operativas específicas (LBAE Art. 24).

2.2.3. Cuadros.

La información anterior puede ser vertida en los siguientes cuadros:

CUADRO 6: CARGOS DE EXCLUSIVA CONFIANZA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

	Grado Mínimo	Grado Máximo	Dotación Exclus. Conf.
Directivos EUR:			
Jefes Superiores de Servicio	4º	1b	105
Directivos de Confianza (a)	10º	1c	1.530
Directivos Fiscalizadores:			
Jefes Superiores de Servicio	1º	1º	11
Directivos de Confianza (a)	9º	2º	269
Directivos Entidades DL Nº 1953/77:			
Jefes Superiores de Servicio	(b)	(b)	11
Directivos de Confianza (a)	(b)	(b)	140
Total Cargos (c)			**2.066**

Notas:

(a) Corresponden a los subdirectores, directores regionales, jefes de división y jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes en cada una de las diversas escalas.

(b) No se indican grados porque cada entidad tiene una escala propia.

(c) El número de Directivos de los Servicios de Salud que incluye este cuadro son los siguientes:

	Grado Máximo	Grado Mínimo	Dotación Exclus. Conf.
Directivos EUR:			
Jefes Superiores de Servicio	2	-	29
Directivos de Confianza	3	7	231

www.cepchile.cl

CUADRO 7: CARGOS DE EXCLUSIVA CONFIANZA EN LAS SUBSECRETARÍAS

Subsecretarías	SEREMIs (a)	Jefes División (b)	Jefes Depto. (b)	Equivalentes (b)	Total
Sub. del Interior		3	8	4	15
Sub. Regional Administrativo		3	11		14
Sub. de Relaciones Exteriores			22	110	132
Sub. de Economía	13	1	5		19
Sub. de Pesca (3)		3	10	1	14
Sub. de Hacienda	4	4	2		10
Sub. de Educación	13	4	141	2	160
Sub. de Justicia	13	4	10		27
Sub. de Guerra	(d)	(d)	(d)	(d)	0
Sub. de Marina	(d)	(d)	(d)	(d)	0
Sub. de Aviación	(d)	(d)	(d)	(d)	0
Sub. de Carabineros	(d)	(d)	(d)	(d)	0
Sub. de Investigaciones	(d)	(d)	(d)	(d)	0
Sub. de Obras Públicas	13	2	6	2	23
Sub. de Agricultura	13		3		16
Sub. de Bienes Nacionales	13	5	13	2	33
Sub. del Trabajo	13	1	1		15
Sub. de Previsión Social (c)		1	1		2
Sub. de Salud	13	2	13		28
Sub. de Minería	10	1	3		14
Sub. de Vivienda y Urbanismo	13	7	151	20	191
Sub. de Transportes	13	3	9		25
Sub. de Telecomunicaciones (c)		6	14		20
Sub. General de Gobierno	12	3	24		39
Sub. General de la Presidencia		6		35	41
Sub. de Planificación y Cooperación	13	5	32		50
Totales	**169**	**64**	**479**	**176**	**888**
Total sin SEREMIs					**719**

(a) Funcionarios de la Exclusiva Confianza del Presidente de la República.
(b) Funcionarios de la Exclusiva Confianza del Subsecretario respectivo.
(c) Los SEREMIS son comunes a ambas Subsecretarías del respectivo Ministerio.
(d) No se consideraron los cargos de exclusiva confianza de las Subsecretarías del Ministerio de Defensa pues este personal (sujetos al DFL Nº1-97(Guerra), o Estatuto del Personal de las FF.AA.) está excluido del ámbito de este trabajo.

www.cepchile.cl

CUADRO 8: PUESTOS DE EXCLUSIVA CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CHILENA

Cargo	Nº de puestos
Cargos Predominantemente Políticos	
Ministros (a)	18
Subsecretarios (b)	26
Intendentes Regionales	13
SEREMIs	169
Gobernadores Provinciales	50
Subtotal Político (c)	**278**
Cargos Preferentemente Ejecutivo/Operativos	
Jefes de Servicio (d)	127
Directivos de exclusiva confianza de los Jefes de Servicios	1.939
Directivos de exclusiva confianza de las Subsecretarías (excl. SEREMIs)	719
Subtotal Ejecutivo/Operativos (e)	**2.785**
Total	**3.063**

Notas:

(a) Ver listado en Anexo 3.

(b) Ver listado en Anexo 3.

(c) No se incluye en este total a los "asesores" y "jefes de gabinete" de Ministros y Subsecretarios, dado que no se cuenta con información oficial fidedigna sobre este particular. Adicionalmente, en muchos de estos casos se da que las personas estén "a contrata" o contratados a honorarios (dado que ninguna de estas categorías requiere concurso previo para contratar), lo que dificulta aún más la cuantificación.

(d) Cabe señalar que existen dos servicios públicos a cuyos jefes superiores la Ley Orgánica respectiva les da el rango de Ministro para efectos administrativos: se trata del Presidente de la Comisión Nacional de Energía (D.L. Nº2224/78, modificado por el D.L. Nº2978/79) y del Director del Servicio Nacional de la Mujer (Ley N°19.023). Para los efectos de este cuadro los cuantificamos como Jefes de Servicio, tal cual hicimos en el cuadro 6.

(e) De ello, los cargos diplomáticos de exclusiva confianza ascienden a 93.

www.cepchile.cl

2.3. Institucionalidad de recursos humanos en el Estado

En esta materia, conviene examinar la situación del sector público en tres niveles:

a) Nivel nacional: No existe una oficina o servicio que específicamente asuma la administración de los recursos humanos respecto del conjunto de la administración. Sin embargo, algunas funciones específicas están radicadas en:

- Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda[45]: Este servicio asume los temas ligados al Estatuto Administrativo, como carrera funcionaria, ingreso, promociones, capacitación, etc. y, más específicamente, los relativos a remuneraciones y beneficios económicos y dotaciones de personal, aspectos de especial relevancia en asuntos de política fiscal. En particular, a su subdirección de Racionalización y Función Pública le compete "...la aplicación de las normas e instrucciones generales en materia de provisión de cargos y régimen de personal para la Administración del Estado"[46].

- Ministerio Secretaría General de la Presidencia: Esta cartera tiene una función de coordinación programática y realización de estudios para apoyar la toma de decisiones del Presidente. Entre sus atribuciones se encuentra la de informar al ministro del Interior respecto de la necesidad de introducir innovaciones a la organización y procedimientos de la Administración del Estado (art. 2, letra b, ley 18.993). Es por estas facultades que el Presidente de la República, en noviembre de 1996, nombró al ministro de esta cartera como "ministro Coordinador" del Comité de Ministros de Modernización de la Gestión Pública. Por esta razón esta Secretaría de Estado tuvo un rol relevante en materia de personal durante el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle.

- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (SUBDERE): Este servicio colabora direc-

[45] Regulada por el D.F.L. Nº106, de 1960, modificado por la Ley Nº17.063 y la Ley Nº19.646.

[46] Inciso segundo del art. 1º del Decreto Nº1.824, del 12.08.70, que aprueba el Reglamento Orgánico de dicha Subdirección.

www.cepchile.cl

tamente con el ministro del Interior en sus funciones de modernización y reforma administrativa (que la Ley Nº18.201 había entregado a este Ministerio). En materia de personal le ha correspondido estar a cargo de los programas de capacitación del sector público y de los Reglamentos de Calificaciones.

b) Nivel ministerial (sectorial): No existe en nuestra institucionalidad una instancia formal que se haga cargo del tema de personal a este nivel. Normalmente los ministros de Estado asumen el patrocinio de los asuntos específicos de las instituciones de su área, como por ejemplo, los incrementos de remuneraciones, las modificaciones estructurales de las plantas o planes de modernización institucional que implican aspectos relativos a los recursos humanos. Sin embargo, no existe la administración del personal como una función necesaria y propia dentro de los ministerios respecto de su sector[47].

c) Nivel institucional: Todas las instituciones cuentan con unidades encargadas de los asuntos de personal, si bien éstas presentan distintos niveles de desarrollo. Así, en algunos casos esta función tiene un tratamiento relevante (por ejemplo, cuentan con subdirecciones de Recursos Humanos u otras unidades de alto nivel). En otros, la unidad correspondiente forma parte de un departamento, generalmente administrativo, con un perfil notablemente inferior.

En conclusión, si bien existen progresos, todavía en gran medida la administración de personal se limita al cumplimiento de procesos y rutinas establecidos por la normativa vigente, sin ser utilizada, en general, como una efectiva y creativa herramienta de gestión.

2.4. Selección de los Cargos Directivos en Chile

Un sistema de gerencia pública implica un procedimiento de selección concursable y riguroso, así como de fijación de compromisos, evaluación periódica y remoción en caso de incumplimiento. Lo anterior parece, al menos a primera vista, contradictorio con el concepto de "confianza exclusiva", que apunta a un especial y arbitrario grado de libertad para determinar todas estas materias. Dado que los cargos directivos son

[47] Una excepción es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en que hasta la fecha existe una sola planta de personal, a cargo de una división centralizada, que incluye las plantas de las 13 Secretarías Regionales Ministeriales y los 13 Servicios de Vivienda y Urbanización.

www.cepchile.cl

de confianza exclusiva, revisaremos este problema y examinaremos cómo podría realizarse esta reforma de manera jurídicamente viable.

2.4.1. Nombramiento y remoción en los cargos de exclusiva confianza

Como se indicó previamente, los funcionarios de exclusiva confianza[48] son aquellos que pueden ser libremente designados y libremente removidos por la autoridad facultada para disponer el nombramiento.

En esta materia conviene distinguir entre el nombramiento y la remoción de estos funcionarios.

- **Nombramiento**: En cuanto al *nombramiento*, si bien la autoridad tiene libertad para hacer la designación, en algunos casos la legislación chilena impone algunos condicionamientos al ejercicio de esta atribución, especialmente en orden a la exigencia de requisitos que debe cumplir el nombrado (por ejemplo, tener un determinado título profesional) o a seguir un determinado procedimiento para el nombramiento (por ejemplo, ceñirse a ternas o al acuerdo con otro órgano).

- **Remoción**: Sin embargo, en lo que se refiere a la facultad de *remoción* en la legislación chilena no se admiten condicionamientos ni exigencias de ningún orden respecto de su ejercicio, salvo las excepciones del Presidente del Consejo de Defensa del Estado y del Director del Servicio Electoral que se explican más adelante. Los tribunales ordinarios de justicia han sostenido un criterio amplio en el ejercicio de esta facultad. Así, la Corte Suprema ha fallado que "El Presidente de la República está facultado para exonerar, separar, privar o despedir –libremente y sin necesidad de expresar ni probar causa– a los funcionarios que la ley declaró de su exclusiva confianza"[49]. Un fallo de la Corte de Apelaciones de La Serena pre-

[48] Para revisar este tema es ilustrativo revisar las siguientes definiciones (*Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española de la Lengua* (21ª Edición, 1992):
- **exclusiva**. f. desus. ... || **2.** Privilegio o derecho en virtud del cual una persona o corporación puede hacer algo prohibido a los demás. ...
- **exclusivamente**. adv. m. Con exclusión. || **2.** Sola, únicamente.
- **exclusivo, va**. adj. Que excluye o tiene fuerza o virtud para excluir. || **2.** Único, sólo, excluyendo a cualquier otro. ...
- **de confianza**. loc. adj. .... **2.** Dícese de la persona en quien se puede confiar. || 3. Dícese de las cosas que poseen las cualidades recomendables para el fin a que se destinan. ...

[49] C.S. 15.4.66. *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, T. 63, 2ª Parte, Secc. 3ª, p. 33.

www.cepchile.cl

cisó que "El que un cargo público sea por disposición legal de la exclusiva confianza de una autoridad determinada, implica que el funcionario que lo desempeña cesa en el mismo por el solo hecho de que dicha autoridad así lo disponga, sin necesidad de expresar causa"[50]. Por su parte, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República en esta materia es plenamente coincidente con la de los tribunales de justicia.

2.4.2. Condicionamientos en materia de nombramientos

En esta materia existen situaciones puntuales que conviene reportar, a efectos de mostrar cómo ellas han sido compatibilizadas con el concepto de "exclusiva confianza". Los secretarios regionales ministeriales, conforme al art. 7 letra b) del EA y 51, inciso 2º, de la LBAE, son funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República. Por su parte, la LOCGAR señala, en el inciso segundo de su art. 62, que "Los secretarios regionales ministeriales serán nombrados por el Presidente de la República de entre la personas que figuren en un terna elaborada por el intendente respectivo, y oyendo al efecto al ministro del ramo" (con lo que modificó el Art. 23 de la LBAE que sólo exigía "oír" al Intendente). En consecuencia, este personero de exclusiva confianza del Presidente (algunas veces cumpliendo funciones predominantemente políticas) es seleccionado y designado conforme a un procedimiento que restringe el ejercicio de la potestad presidencial a un universo de apenas tres nombres (terna).

También se da un condicionamiento en el nombramiento de los jefes superiores de servicio. En efecto, de acuerdo al texto del inciso final del art. 42 de la LBAE los jefes superiores de servicio son de exclusiva confianza del Presidente de la República (con excepción de los rectores de las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal). Sin embargo, el mismo artículo agrega que "para su designación deberán cumplir con los requisitos generales de ingreso a la administración pública (ser ciudadano, salud compatible con el cargo, determinado nivel educacional, entre otros), y con los que para casos especiales exijan las leyes" (generalmente un determinado título profesional y experiencia laboral). Esto es, la misma ley orgánica constitucional admite que la ley común ponga límites a la libertad de selección restringiendo el universo de potenciales seleccionados.

[50] Corte de Apelaciones de La Serena, 18.11.82. *Revista Fallos del Mes* Nº288, p. 513.

www.cepchile.cl

Finalmente, hay jefes de servicio de nombramiento del Presidente de la República, en que participa otro poder del Estado o se fijan otras exigencias:

1. El Director del Servicio Electoral, que se elige y remueve sólo con acuerdo del Senado, sin que haya un plazo de duración en el cargo para su titular (art. 91 Ley 18.556). Esto se explica por la necesaria autonomía que requiere un cargo de esta naturaleza.

2. El Consejo de Defensa del Estado, pues su Presidente –que dura 3 años– debe ser elegido de entre los consejeros de esta entidad, los que son inamovibles salvo remoción dispuesta por el Presidente de la República con acuerdo del Senado o cumplimiento de los 75 años (arts. 12 y 17 del D.F.L. Nº1, Hacienda, de 1993). Esto también se explica por la autonomía que requieren las funciones asignadas a este servicio.

3. La Dirección General de Aeronáutica Civil, pues legalmente se exige que el Director Nacional sea un Oficial General del Aire en servicio activo. Este servicio depende directamente del Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, de manera que esta exigencia se funda en los principios de dependencia y jerarquía propios del mundo castrense.

Cabe destacar que en los casos del Director del Servicio Electoral y del Presidente del Consejo de Defensa del Estado, las exigencias adicionales operan también en caso de remoción del jefe del servicio, sin que las leyes respectivas hayan modificado expresamente el art. 42 de la LBAE.

2.4.3. Conclusión

Puede concluirse que la selección y remoción de los funcionarios de exclusiva confianza es una facultad privativa de la autoridad facultada para ello, que puede ejercerse de modo discrecional a menos que la ley fije determinados requisitos para ello. No obstante, dictar normas que regulen el ejercicio de esta facultad podría estimarse inconstitucional (en el caso de los cargos que la CPR denomina como de exclusiva confianza) si, en la práctica, conducen a eliminar o limitar muy severamente la capacidad de elección de la autoridad, especialmente en el caso de la remoción.

Dado que la totalidad de los directivos que podrían regularse mediante un sistema de gerencia pública son de confianza exclusiva debe bus-

www.cepchile.cl

carse un mecanismo que concilie esta categoría con los mecanismos de selección, evaluación y remoción que caracterizan los sistemas de gerencia pública o, derechamente, sustraer a tales directivos de la exclusiva confianza (en la medida que no hayan sido incluidos en esta categoría por la propia CPR) para evitar eventuales reparos jurídicos contra este sistema.

2.5. Mecanismos de Contratación, Convenios de Desempeño y Evaluación de los Altos Directivos

Tratándose de cargos de confianza exclusiva la contratación se traduce en un nombramiento que se expresa en un acto administrativo emitido por la autoridad facultada para nombrar. De esta manera, en Chile no existe una institución que contrate centralizadamente o participe de la contratación de los altos directivos chilenos y actúe, además, como contraparte evaluadora del cumplimiento de sus obligaciones.

De igual manera, los directivos no celebran convenios de desempeño con el Estado. Sin embargo, los Programas de Mejoramiento de Gestión aprobados anualmente (Ley Nº19.553) apuntan, en cierta medida, en esa dirección, si bien corresponden a un compromiso colectivo y no individual[51].

En materia de evaluación tampoco se ha formalizado un sistema general para los altos directivos.

Sin embargo, se han creado varios instrumentos para evaluar el desempeño y la gestión de los servicios en forma colectiva, como el programa de evaluación de proyectos gubernamentales[52], el premio nacional a la

[51] "El Jefe Superior de cada Servicio propondrá anualmente al ministro del que dependa o con el que se relacione, un programa de mejoramiento de la gestión del Servicio, el cual especificará los objetivos de gestión, de eficiencia institucional y de calidad de los servicios proporcionados a los usuarios. Dicho ministerio, conjuntamente con los de Hacienda, del Interior y de la Secretaría General de la Presidencia, mediante decreto supremo, fijarán, usando como antecedente el referido programa de mejoramiento, los objetivos de gestión a alcanzar en cada año". Art. 6, inciso 4º, de la Ley Nº19.553.

[52] A través de este programa se evalúa el impacto y resultados de los programas sociales, de fomento productivo y desarrollo institucional del gobierno. Para cada evaluación se constituyen paneles de evaluación con profesionales externos al sector público, que están a cargo de la evaluación de uno o más programas. Los evaluadores provienen del sector universitario o privado, y son seleccionados previa licitación pública por sus competencias en las áreas comprendidas por el respectivo programa. La evaluación se realiza empleando la metodología de análisis del marco lógico. A la fecha se han evaluado 80 programas en 3 años, y los productos son los documentos que contienen los resultados de la evaluación hecha al programa sometido a evaluación, que han sido entregados a las comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado, como un antecedente para la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Nación. Con este Programa se ha dado cumplimiento al protocolo de Acuerdo suscrito entre la Comisión Mixta de Presupuestos y el Ministerio de Hacienda en 1996, 1997 y 1998.

www.cepchile.cl

calidad de los servicios públicos[53], los programas de mejoramiento de gestión[54] y los balances de gestión integral que ha exigido publicar en los últimos años, por cada servicio público, la ley de presupuestos del sector público[55]. Esto, sin considerar la evaluación que la opinión pública practica a través del Congreso Nacional, los partidos políticos, los medios de comunicación y las entidades académicas y de estudios.

2.6. Las Remuneraciones de los Altos Directivos

2.6.1. Niveles de remuneraciones mensuales de cargos directivos

Las remuneraciones monetarias que corresponden a los altos directivos están indicadas en el Cuadro 9, antes de descuentos previsionales y antes de impuesto a la renta personal.

[53] Este premio reconoce y estimula a los servicios que cumplen eficaz y eficientemente sus roles sociales en el marco de una gestión de calidad moderna. Su creación constituye un verdadero hito en la historia de los servicios públicos de nuestro país. El año pasado más de 107 instituciones concursaron y los ganadores en las diversas categorías fueron el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Registro Civil de la XII Región, el Servicio de Impuestos Internos, el Hospital San Martín de Quillota y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC). Este esfuerzo se repitió con la versión 1999 del premio, a la que se presentaron más de 60 servicios y que se premió en el mes de octubre, reconociéndose a la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, las Direcciones Regionales del Instituto de Normalización Previsional de Temuco y Coyhaique y a la Dirección del Hospital de Quirihue (ver en *www.modernizacion.cl/premio/index99.htm*).

[54] Ver nota 22. Modelos de evaluación del desempeño institucional más desarrollados (Ej.: Australia y Nueva Zelandia) se centran en medir el impacto generado por los diferentes programas a diferencia del caso chileno donde se evalúa básicamente la correcta ejecución del programa (más información al respecto en *www.ssc.govt.nz//searchset.htm*).

[55] Así lo establece el artículo 24 de la Ley de Presupuestos del año 1999: "Los órganos y servicios públicos regidos por el Título II de la ley No. 18.575, tendrán la obligación de proporcionar información acerca de sus objetivos, metas y resultados de su gestión. / Para estos efectos, en 1999 deberán confeccionar y difundir un informe que incluya un balance de su ejecución presupuestaria y una cuenta de los resultados de su gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas a que se hubieren obligado o que se les fijaron. Dicho informe será editado y difundido a más tardar el 30 de abril del referido año, debiendo remitirse ejemplares de él a ambas ramas del Congreso Nacional. / Mediante decreto supremo del Ministerio de Hacienda, el que deberá ser suscrito además por el ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, se establecerá el formulario y las normas de carácter general a que se sujetarán la confección, presentación, edición y difusión del referido informe, como asimismo, toda otra disposición que sea necesaria para la adecuada aplicación del presente artículo". Estos balances dan cuenta de su situación contable y del cumplimiento de las diversas metas que los servicios públicos se han trazado, incluyendo las acciones realizadas para mejorar la calidad del servicio y la atención a los usuarios. Como medida de transparencia, estos balances pueden consultarse en la página del Estado de Chile en internet (*www.estado.cl*) o en la página del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. *www.modernizacion.cl/indicadores/Balances_Integrales/index.htm*).

www.cepchile.cl

CUADRO 9: REMUNERACIONES DE LOS CARGOS DE EXCLUSIVA CONFIANZA EN LOS SERVICIOS PUBLICOS (a) (b)
(REMUNERACIONES A ENERO DE 1999)

Cargos	Grado		Renta Bruta $ (b)	
	Mínimo	Máximo	Mínima	Máxima
Directivos EUR:				
Jefes Superiores de Servicio	4º	1b	1.374.723	2.410.467
Directivos de Confianza	10º	1c	739.729	1.494.443
Directivos Fiscalizadores:				
Jefes Superiores de Servicio	1º	1º	1.815.584	4.065.586
Directivos de Confianza	9º	2º	948.738	3.765.195
Directivos Entidades DL Nº 1953/77:				
Jefes Superiores de Servicio	(c)	(c)	2.278.872	3.301.944
Directivos de Confianza	(c)	(c)	1.365.189	2.833.402

Notas:
(a) Excluye personal de las subsecretarías.
(b) Este cuadro incluye las remuneraciones máximas considerando todas las asignaciones y bonificaciones propias de cada servicio o grupo de ellos.
(c) No se indican grados porque cada entidad tiene una escala propia.

A las remuneraciones indicadas en el Cuadro 9 se agregan algunas compensaciones no monetarias para cargos directivos (la 1) o funcionarios públicos en general (las 2 y 3), entre las que se cuentan:

1. *Automóvil fiscal*: Sin cargo de combustible ni mantención, y con un conductor asignado.
2. *Casa habitación*: De propiedad fiscal o arrendada por el Fisco[56], cuando el servicio dispone de un inmueble para estos efectos, situación que es excepcional.
3. *Asignación de cambio de residencia*: Cuando el funcionario debe cambiar su residencia habitual para asumir el cargo[57].

2.6.2. Remuneraciones de los gerentes en el sector privado[58]

Los sistemas de compensación de los gerentes privados comprenden componentes fijos (sueldos) y variables. Entre estos últimos los más frecuentes son: bonos en dinero, participación u opciones accionarias, pla-

[56] Artículo 85 EA.
[57] Artículo 93 EA.
[58] Se considerarán empresas grandes y medianas solamente.

www.cepchile.cl

nes especiales de pensiones y seguros de vida, financiamiento de estudios, automóvil, vacaciones y pagos de colegios.

También es importante considerar las indemnizaciones a todo evento que pueden pactar los gerentes privados y las indemnizaciones que les garantiza el Código del Trabajo, a diferencia de sus pares públicos que no cuentan con ninguna de ellas.

Para efectuar las comparaciones se utilizarán los siguientes estudios:

1. *Sueldos gerenciales en América Latina*[59]: Para el caso chileno concluye que el sueldo bruto promedio anual para gerentes generales, en valores de septiembre de 1998, asciende a US$ 213.820, lo que expresado en pesos equivale a unos $ 8.500.000 mensuales[60].
2. *Remuneraciones de gerentes claves en Chile*[61]: Indica que las rentas medias mensuales brutas varían entre $ 6.150.000 y $ 9.570.000.
3. *Gerentes generales en Chile*[62]: Su conclusión es que los gerentes generales perciben rentas de entre $ 3.000.000 y $ 10.000.000 mensuales líquidos.
4. *Informe especial de remuneraciones*[63]: En términos porcentuales este informe concluye que las rentas promedio de los jefes superiores de servicios públicos son inferiores en un 57,8% en relación a las del sector privado homologable. La comparación se hizo solamente con empresas pequeñas y medianas.
5. *Encuesta de remuneraciones*[64]: Las rentas líquidas de ejecutivos para empresas grandes van desde $ 4.602.004, para el gerente comercial, hasta $ 3.182.843, para el gerente de informática. El sueldo líquido promedio para los ejecutivos de este tipo de empresas (sin incluir al gerente general) es de $ 3.764.120. En el caso de las empresas medianas, las rentas líquidas de sus ejecutivos (sin incluir al gerente general) varían entre $ 3.513.732 y $ 2.587.684, con un sueldo medio de $ 2.983.672.

[59] *El Mercurio*, 7.11.98, basado en "South American Compensation Survey", preparado por Price Waterhouse.

[60] Se consideraron empresas con ventas entre USD 10 MM a USD 200 MM, al año.

[61] "Negocios", separata revista *Qué Pasa* del 3.1.98, basado en estudio de Soler & Lértora consultores.

[62] "Negocios", separata revista *Qué Pasa* del 6.1.96, basado en estudio de Langton Clarke, Deloitte & Touche, Price Waterhouse y Spencer Stuart.

[63] Preparado por Deloitte & Touche con valores a marzo de 1997. Puede consultarse en la Sección 2.5. del documento "Propuesta Integral de Gerencia Pública", del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, en *www.modernizacion.cl/cedoc/docs/Gerencia2.doc*.

[64] "Negocios", separata revista *Qué Pasa* del 10.7.99, basado en estudio de Deloitte & Touche.

www.cepchile.cl

6. *Artículo de prensa sobre las remuneraciones del sector privado*[65]: Consigna que los gerentes generales de las 100 empresas más importantes de Chile ganan en promedio $ 19.000.000 mensuales brutos. De este valor, el 62% es fijo y la diferencia corresponde a incentivos variables.

2.6.3. Dificultades y respuestas a la brecha entre las remuneraciones de los directivos públicos y los gerentes privados

Como se desprende de los diferentes estudios disponibles, los sistemas de remuneraciones actualmente vigentes para los cargos directivos del Estado tienen importantes brechas con cargos homologables en el sector privado. En efecto, a partir de la información proporcionada se puede concluir que, a enero de 1999, las remuneraciones brutas mensuales de los jefes superiores de servicios públicos oscilaron entre $ 1.374.723 y $ 4.065.586. En cambio, en ese periodo los gerentes privados percibían rentas cercanas, en promedio, a los $ 6.500.000, con una banda para el nivel máximo de estas organizaciones de entre $ 4.000.000 y $ 19.000.000 mensuales brutos[66].

Esta situación presenta graves inconvenientes. Entre ellas puede citarse la dificultad para atraer a profesionales de alto nivel a desempeñarse en cargos directivos públicos, por un lado, y para retener a profesionales jóvenes de calidad, que ven incrementar su costo de oportunidad con el paso del tiempo, por el otro.

En algunos casos se ha enfrentando esta situación adoptado mecanismos alternativos de compensación, que a veces resultan poco transparentes y exponen a personas intachables a incómodas situaciones. Entre éstos se pueden señalar:

a) Contrataciones a honorarios: Las rentas de los directivos públicos pueden ser incrementadas mediante el pago de un sobresueldo que aparece como gasto por honorarios en el servicio. Los montos involucrados en esta práctica son muy difíciles de cuantificar. Cabe señalar que la contratación a honorarios de un funcionario público no es irregular, pues está autorizada por los arts. 10 y 81, letra b, del EA, y el art. 58 de la LBAE[67].

[65] *El Mercurio*, 27.09.99.

[66] La dispersión en el nivel de remuneraciones está correlacionada al tipo y tamaño de empresas.

[67] El art. 81, letra b, del EA, declara compatible con la calidad de funcionario público "el ejercicio de funciones a honorarios, siempre que se efectúen fuera de la jornada ordinaria de trabajo". Por su parte, el nuevo artículo 58 de la LBAE (agregado por la Ley

www.cepchile.cl

b) Nombramiento como miembro del Directorio de una empresa pública: Estos nombramientos (a veces definidos legalmente, como el caso del ministro de Minería en el Directorio de CODELCO) implican pagos de dietas de monto variable, que pueden oscilar entre $ 104.404 y $1.380.00 mensuales[68].

c) Pagos vía gastos reservados: Estos gastos, que sólo están contemplados para un número muy limitado de entidades (Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio Secretaría General de Gobierno y Ministerio Secretaría General de la Presidencia) podrían ser utilizados, eventualmente, para complementar las remuneraciones de algunos directivos. Dado que se rinden "en forma global y reservada al Contralor General de la República", su uso queda al criterio de la autoridad competente para disponer de este tipo de recursos y es imposible cuantificar la exacta incidencia que pudieran tener en esta materia.

Nº19.653, publicada en el D.O. del 14.12.99), que reemplaza al ahora derogado art. 87 del EA (siendo más completo, clarificador y riguroso que éste), dispone que: "Todos los funcionarios tendrán derecho a ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio conciliable con su posición en la Administración del Estado, siempre que con ello no se perturbe el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes funcionarios, sin perjuicio de las prohibiciones o limitaciones establecidas por ley. / Estas actividades deberán desarrollarse siempre fuera de la jornada de trabajo y con recursos privados. Son incompatibles con la función pública las actividades particulares cuyo ejercicio deba realizarse en horarios que coincidan total o parcialmente con la jornada de trabajo que se tenga asignada. / Asimismo, son incompatibles con el ejercicio de la función pública las actividades particulares de las autoridades o funcionarios que se refieran a materias específicas o casos concretos que deban ser analizados, informados o resueltos por ellos o por el organismo o servicio público a que pertenezcan; y la representación de un tercero en acciones civiles deducidas en contra de un organismo de la Administración del Estado, salvo que actúen en favor de alguna de las personas señaladas en la letra b) del artículo 56 o que medie disposición especial de ley que regule dicha representación. / Del mismo modo son incompatibles las actividades de las ex autoridades o ex funcionarios de una institución fiscalizadora que impliquen una relación laboral con entidades del sector privado sujetas a la fiscalización de ese organismo. Esta incompatibilidad se mantendrá hasta seis meses después de haber expirado en funciones". De esta manera, se trata de una alternativa completamente lícita. Lo que se ha discutido es la existencia de contratos con funcionarios públicos cuya motivación es mejorar las rentas de la persona contratada, contratándose servicios irrelevantes o que podría entenderse que forman parte de su propia labor. Requerida sobre este tema en 1996, la Contraloría General de la República (a través de su División de Auditoría Administrativa) emitió un completo reporte sobre este tema, contenido en el Informe Nº82-A/96, del 25.01.1996.

[68] *El Mercurio*, 13 de Junio de 1999, cuerpo B, página 12.

www.cepchile.cl

2.7. La Formación de los Altos Directivos

Chile no cuenta con un sistema formal de capacitación de directivos públicos. La capacitación y desarrollo de los directores de servicios públicos depende básicamente de su motivación personal por mejorar como profesionales. Sin embargo, existen algunas iniciativas en este sentido:

2.7.1. Plan piloto Master en Gerencia Pública[69]

Con el fin de potenciar el proceso de modernización de los servicios públicos, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, dependiente del ministerio Secretaría General de la Presidencia, ha impulsado un plan piloto de formación de altos directivos públicos. Este se materializó con un Master en Gestión Pública dictado durante el periodo 1998-1999, con la colaboración de instituciones de educación superior de reconocido prestigio[70]. La duración de este programa fue de un año calendario, e incluyó asistencia a clases teóricas y prácticas. La malla curricular se preparó pensando en un público objetivo de directores de servicios o gerentes de empresas públicas, por lo que se procuró especialmente desarrollar habilidades gerenciales, sin descuidar la actualización de los conocimientos técnicos en materia de gestión organizacional[71]. El Comité Interministerial mencionado actuó de contraparte de las instituciones académicas involucradas, velando porque el diseño de los contenidos concordara con los requerimientos de capacitación definidos y coordinando el proceso de selección de los alumnos[72].

2.7.2. Beca Presidente de la República[73]

Esta Beca se dirige a egresados y académicos de universidades e institutos profesionales del país que deseen optar a estudios en el extranjero

[69] Puede consultarse sobre este Programa en *www.modernizacion.cl/noticias/master/index.htm*

[70] En este Programa participaron el Instituto IEDE de España y la Universidad de Barcelona.

[71] Ver definición de contenidos en el Anexo 5.

[72] El respaldo dado por dicho Comité a este Master facilitó la incorporación de muchos directivos chilenos a este programa, al alentarlos a cursarlo pese a que les demandaba invertir parte importante de su ya escaso tiempo libre.

[73] La Beca Presidente de la República para post-grados en el extranjero se instituyó en 1981, mediante el D.F.L. N°22/81, del Ministerio de Educación. Desde 1981 a 1998 se han entregado 1005 becas. Las proyecciones indican que en 1999 el Programa de Becas Presidente de la República para estudios en el extranjero tendrá alrededor de 250

www.cepchile.cl

de magister o doctorado. Pueden postular a la Beca los académicos de universidades o institutos profesionales que tengan media jornada de trabajo, como mínimo, y los profesionales que sean funcionarios de organismos públicos. Para ello deben contar con el patrocinio oficial de alguna institución pública o de educación superior que se comprometen, a lo menos, a mantener el cargo durante la permanencia del becario en el extranjero o a proporcionarle trabajo en el área que se especializó a su regreso. El becario, por su parte, se compromete a devolver al Estado trabajando en la institución que lo patrocinó con el doble de tiempo de estadía en el exterior.

Este programa ha sido de especial importancia para el fortalecimiento de los niveles de profesionales jóvenes que trabajan en la administración pública. Sin embargo, requiere para postular no más de 5 años desde la fecha de egreso, lo que limita seriamente la postulación de los directivos públicos.

De esta manera, si bien esta Beca es una instancia posible para la formación de futuros directivos posee objetivos mucho más amplios. Por lo mismo, no puede ser definida como un programa de capacitación y desarrollo para gerentes públicos.

2.7.3. Becas de gobiernos extranjeros[74]

Chile recibe a través de la cooperación internacional un variado conjunto de becas de post grado para profesionales de la administración pública chilena. Estas becas son canalizadas a través de la Agencia de Cooperación Internacional. Sin embargo, este mecanismo no puede ser definido como un sistema de formación y desarrollo para ejecutivos del Estado, por lo expuesto a propósito de la beca anterior y por los riesgos que tiene la continuidad en el tiempo de cualquier programa de cooperación internacional.

2.7.4. Beca Presidente de la República para post grados en Chile[75]

En 1998 el gobierno creó una Beca para posibilitar el acceso de funcionarios públicos a programas de educación de postgrados en universi-

profesionales capacitándose en centros especializados de alto nivel en el extranjero. Los países más solicitados son Estados Unidos, España, Inglaterra y Francia. Las áreas con mayor demanda son Economía y Administración, Ciencias Naturales y Exactas, Salud, Ciencias Sociales, Derecho e Ingeniería. Mayor información en *www.mideplan.cl/becas/becas.html*

[74] *www.agci.cl*

[75] Más información en *www.mideplan.cl/becas/becas04.html*

www.cepchile.cl

dades chilenas[76]. Dicho programa está a cargo de MIDEPLAN y priorizará a funcionarios de regiones, estableciendo la obligatoriedad de que sus beneficiarios retornen a sus funciones en las regiones de origen una vez que concluyan sus estudios. Este año recién se dará por primera vez, de manera que sus frutos se empezarán a notar recién a mediano plazo, pero tampoco está orientado preferentemente a formar futuros gerentes públicos.

2.7.5. Conclusión

Se observa que existen incipientes alternativas generales para el desarrollo y la capacitación de los profesionales del Estado chileno a nivel de estudios universitarios de post grado. Sin embargo, no están dirigidos especialmente a formar gerentes públicos (salvo la primera), por lo que aún está pendiente desarrollar un proyecto específico para esta finalidad.

III. PROPOSICIÓN DE UN SISTEMA DE GERENCIA PÚBLICA PARA CHILE

3.1. Propuesta de cargos de Gerencia Pública

3.1.1. Planteamiento del tema

Por definición, el concepto de gerencia –y el de gerentes– está asociado a la empresa privada[77]. Por lo mismo, al trasladarlo al campo de los servicios públicos se presentan variadas dificultades.

En efecto, si bien los líderes de cualquiera organización productiva (privada o pública) deben cumplir con la clásica responsabilidad de coordinar una actividad hacia el logro de un objetivo predeterminado, en el caso particular de los servicios públicos existe un contexto caracterizado por elementos como los siguientes:

- el componente político;
- la imposibilidad de cobrar por los servicios que deben proporcionar;

[76] Se trata del art. 26 de la Ley 19.595, publicada en el D.O. del 02.12.98..

[77] Así se desprende de la propia definición del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, *op. cit.*: "gerente. (del lat. *gerens, -entis.*) com. Persona que dirige los negocios y lleva la firma en una sociedad o empresa mercantil, con arreglo a su constitución".

www.cepchile.cl

- la dificultad (y a veces imposibilidad) de medir cuantitativamente los resultados obtenidos;
- la "clientela" a la que van dirigidos, que en este caso es una población de "usuarios"[78] que no paga directamente los servicios que reciben, dado que éstos se financian –usualmente– con cargo a las rentas generales de la nación.

Todo lo anterior lleva a concluir que estos servicios normalmente son monopólicos: nadie más los produce en el mercado, y de ello deriva buena parte de las características enunciadas. Esto hace que en la mayoría de los casos sea necesario adecuar el concepto gerencial al extenderlo.

Para los efectos de nuestro análisis hemos caracterizado al gerente como un líder responsable de alcanzar resultados objetivamente medibles, normalmente contenidos en un convenio (de preferencia formalizado), cuyas compensaciones y permanencia dependerán básicamente de los logros conseguidos.

Considerando lo expuesto pasemos a revisar qué cargos de los puestos directivos analizados en la Parte II podrían considerarse en un sistema de gerencia pública.

3.1.2. Un primer criterio: Incluir en la gerencia pública a los funcionario de exclusiva confianza.

Nuestro primer criterio consiste en referir la gerencia pública a los actuales cargos directivos de exclusiva confianza. Estos cargos son aquellos donde se concentra mayoritariamente el poder de gestión. De hecho, los funcionarios directivos de planta de carrera pueden ser asignados a funciones distintas de las propias dentro del servicio (*supra* 2.2.) y reemplazados en el ejercicio del cargo por directivos de confianza de la autoridad. Otra razón que avala este criterio es que el sistema de gerencia pública debe minimizar la distribución de cargos directivos con criterios partidistas, práctica que se da especialmente en los cargos de exclusiva confianza. También se logra simplificar la implementación del sistema de gerencia, porque evita modificar las leyes orgánicas de cada servicio al utilizar la exclusiva confianza, que es una categoría jurídica existente y transversal a las distintas instituciones.

[78] En estricto rigor, el sentido de la palabra cliente es equivalente al de la palabra usuario; sin embargo, la terminología utilizada en el sector público se refiere al cliente como usuario.

www.cepchile.cl

Si bien esta opción tiene la ventaja de su precisión y certeza, presenta el inconveniente de no ser suficientemente rigurosa al comprender diversos tipos de cargos. Ello exige seguir depurando este universo.

3.1.3. Un segundo criterio: Descartar los cargos de exclusiva confianza con una naturaleza predominantemente política.

Señalamos anteriormente que los cargos directivos podían ser de naturaleza predominantemente política o de características preferentemente ejecutivas y operativas (*supra* 2.2.1. y 2.2.2.). El gerente público debe ser un ejecutor de las grandes políticas que adopta un gobierno. No quien las define. Dicha definición, en una república democrática, corresponde a las autoridades elegidas para gobernar y legislar. No cabe en estos casos otro sistema de selección, evaluación o remoción. Por lo mismo, los gerentes públicos deben corresponder a cargos de características preferentemente ejecutivas y operativas.

La LBAE confirma este criterio al definir el rol de los ministerios y el de los servicios públicos. A los primeros (art. 19) los define como órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones del gobierno y administración de sus respectivos sectores, asignándoles las siguientes funciones:

- proponer y evaluar políticas y planes;
- estudiar y proponer normas;
- velar por el cumplimiento de las normas dictadas;
- asignar los recursos para el sector respectivo; y
- fiscalizar las actividades del sector.

En cambio, la LBAE establece que los servicios públicos son órganos administrativos "encargados de satisfacer necesidades colectivas de manera regular y continua" (art. 25). Y agrega que están "sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar". Se trata, en síntesis, de ejecutores de políticas.

De esta manera, en un segundo análisis los cargos que podrían quedar sujetos a un régimen de gerencia pública son sólo aquellos de exclusiva confianza relativos a los servicios públicos regidos por el Título II de la Ley Nº18.575, a saber[79]:

[79] Según el Cuadro 8 serían 2.952 cargos.

www.cepchile.cl

1. Los Jefes Superiores de los Servicios;
2. Los Subdirectores;
3. Los Jefes de División o equivalentes;
4. Los Jefes de Departamento o equivalentes;
5. Los Directores Regionales de los Servicios Públicos.

Se excluyen, en cambio, los cargos de confianza con características predominantemente políticas.

No obstante las diferenciaciones legales citadas, conviene advertir que en la práctica las funciones políticas y administrativas se encuentran frecuentemente confundidas entre ministerios y servicios, situación que admite la propia LBAE cuando establece que en circunstancias excepcionales la ley puede encomendar alguna de las funciones ministeriales a los servicios públicos, como también –a la inversa– puede facultar a un ministerio para actuar como órgano administrativo de ejecución (art. 19). Este problema se ve agravado porque la mayoría de los ministerios y servicios se establecieron con anterioridad a la dictación de la LBAE, sin que –en general– hayan adaptado sus normas en esta materia.

3.1.4. Un tercer criterio: Exclusión de ciertos servicios públicos por los sistemas de selección de sus autoridades.

En el punto 2.4.2. señalamos que ciertos jefes superiores de servicios públicos tienen mecanismos de selección reglados que resultan incompatibles, al menos en una primera etapa, con un sistema general de gerencia pública. Por esta razón deben ser excluidos. Nos referimos a:

1. El Servicio Electoral (art. 91 Ley 18.556);
2. El Consejo de Defensa del Estado (arts. 12 y 17 del D.F.L. Nº1, Hacienda, de 1993);
3. La Dirección General de Aeronáutica Civil.

3.1.5. Un cuarto criterio: Seleccionar sólo a servicios con determinadas características institucionales

Los servicios públicos son heterogéneos, y no todos tienen características que aconsejen un modelo de gerencia pública para sus directivos. Por lo mismo, hemos buscado criterios objetivos que permitan precisar qué servicios públicos pueden ser preferentemente gestionados bajo un esquema de gerencia. Para estos efectos se propone considerar los siguientes elementos que, solos o combinados, pueden servir para identificar dichas instituciones:

www.cepchile.cl

a) Naturaleza de las funciones propias y de los servicios que produce;
b) Número de funcionarios que emplea;
c) Cuantía de los recursos financieros que consume y/o moviliza.

Revisaremos las consecuencias de cada uno de estos criterios.

a) Naturaleza de las funciones (clasificación funcional):

Este criterio atiende a la naturaleza de las funciones que una institución ejerce y, al mismo tiempo, al tipo de servicios que provee. Se basa fundamentalmente en la posibilidad que existe de identificar y cuantificar los servicios provistos, de manera de poder elaborar compromisos por resultados que sean exigibles y no estén determinados por componentes políticos. De acuerdo a ello proponemos una clasificación de servicios que distingue entre los que más se acercan al concepto de gerencia esbozado en los párrafos anteriores, y los que se encuentran más distantes de tal categorización. Mencionamos, además, los que son de dudosa ubicación.

i) Servicios Públicos excluidos de la gerencia: aquellos que cumplen funciones de gobierno y administración, proveyendo bienes públicos que no pueden ser suministrados por el sector privado. Frecuentemente están asociados a la generación y coordinación de políticas públicas. En esta categoría se encuentran, por ejemplo, muchas de las entidades excluidas del ámbito institucional de este estudio o eliminadas por su predominancia política. Sin embargo, este criterio también descarta servicios que de lo contrario serían considerados, como la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, la Dirección de Fronteras y Límites y la Dirección de Presupuestos.

ii) Servicios de inclusión dudosa: podrían subclasificarse de la siguiente forma:

- Regulación y fiscalización: aquellos que generan normas y regulaciones y fiscalizan o supervisan determinadas actividades del sector privado. Por ejemplo, las diversas Superintendencias, la Fiscalía Nacional Económica, la Comisión Nacional de Energía, el Servicio Nacional del Consumidor, el Servicio de Impuestos Internos o el Servicio Nacional de Aduanas.
- Implementación de políticas sociales: los que proveen de servicios de apoyo a los objetivos y actividades sociales de Gobierno, como el FOSIS y la AGCI.
- Provisión de bienes por medio de terceros: aquellos que externalizan las prestaciones a través de concesiones, subsidios a la ofer-

www.cepchile.cl

ta o la demanda o contratación de obras. Pueden citarse los servicios dependientes y relacionados con el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

iii) Servicios Públicos incluidos en la gerencia: aquellos que normalmente cumplen funciones de suministro de servicios sociales básicos, o de apoyo al desarrollo económico. Podrían subclasificarse como sigue:

- ligados al fomento productivo: apoyan mediante recursos financieros o transferencia tecnológica a determinados sectores productivos. Por ejemplo, SERCOTEC, INDAP, CORFO, SAG, CONAF, SERNATUR, FONTEC, INFOR, IFOP o COCHEN;
- ligados a la producción y provisión de servicios, sea directamente o a través de terceros: Entre estos se encuentran el Servicio de Registro Civil e Identificación, el Instituto de Normalización Previsional, las Cajas de Previsión de la Defensa Nacional y de Carabineros, FONASA, los Servicios de Salud, el Servicio de Gendarmería de Chile, JUNAEB, SENAME o la JUNJI.

b) Número de funcionarios que emplea:

Este parámetro corresponde a uno de los elementos asociados a la complejidad en la gestión institucional que debiera ser considerado a la hora de definir la inclusión o exclusión de los servicios en un régimen de gerencia. En efecto, el manejo de los recursos humanos en una organización es una variable clave, por lo que el tamaño de las dotaciones puede ser un antecedente útil para determinar cuáles servicios debieran ser dirigidos por un "gerente público" y cuáles no.

En la administración pública chilena el rango de las dotaciones efectivas de los servicios públicos se mueve entre un mínimo de 5 funcionarios, en el caso del Consejo de Rectores, a un máximo de 7.400, en el Servicio de Gendarmería de Chile. El sector más numeroso en términos de dotación lo constituyen los 29 Servicios de Salud, que en conjunto comprenden una dotación del orden de los 66.500 trabajadores[80].

Cabe advertir que este es, al igual que los demás, un criterio indicativo. Darle valor absoluto implicaría, por ejemplo, desconocer la existencia de pequeños servicios con funciones críticas que probablemente ameriten un gerente público.

[80] Para una visión detallada se acompaña, como Anexo 6, la dotación efectiva de personal del gobierno central, desagregada a nivel de servicios públicos (al 31.05.98).

www.cepchile.cl

c) Cuantía de los recursos financieros que consume o moviliza:

Los recursos con que cuenta un servicio son un buen elemento para determinar la complejidad que tienen como organización. Asimismo, son un índice claro de la responsabilidad que va envuelta en su dirección, pues van ligados directamente a la solución de diversos problemas sociales que trascienden al ámbito de la pura institución. No obstante, es evidente que se trata de un criterio que debe matizarse, pues además de la magnitud de los recursos es importante advertir las formas en que estos se gastan, que pueden ser muy diversos. No es lo mismo hacer sólo grandes transferencias financieras que gastar los recursos en contratos licitados públicamente. Tampoco toda contratación tiene la misma complejidad. Finalmente, conviene hacer una revisión de los subtítulos principales del presupuesto público servicio a servicio (el 21, relativo a gastos en personal; el 22, relativo a gastos en bienes y servicios de consumo; el 25, relativo a transferencias corrientes; el 31, que contiene la inversión real)[81]. Se trata, por tanto, de un tema que debe analizarse a fondo para poder extraer conclusiones válidas.

3.2. Institucionalidad Propuesta para la Administración de un Sistema de Gerencia Pública

Un régimen de gerencia pública requiere de sistemas de apoyo y control que formen un esquema que le dé soporte a su funcionamiento, ya que las labores que demanda su control y administración son de alta complejidad.

Para ello sería deseable crear un organismo que se haga cargo de todas estas necesidades, incluidas aquellas funciones propias de la instancia de reclutamiento y selección de los altos directivos.

La experiencia internacional nos demuestra que los países que tienen sistemas de gerencia pública han establecido instituciones adecuadas para administrarlos. Existen básicamente dos alternativas.

1. Distribuir las funciones de administración del sistema en diferentes organizaciones de la administración pública; o
2. Concentrar las funciones de administración del sistema en una institución.

En el caso chileno parece ser más adecuado concentrar estas funciones, por cuanto esta alternativa asigna claramente la responsabilidad por el buen funcionamiento del sistema, lo que permite gestionarlo. Además,

[81] A este respecto ver Anexo 7.

www.cepchile.cl

en un país pequeño como Chile resulta importante aprovechar las economías de escala en el diseño y aplicación de los sistemas de selección, evaluación y capacitación de gerentes públicos. Por otra parte, esta alternativa responde mejor a nuestra cultura administrativa e institucionalidad estatal y de gobierno (caracterizadas las últimas por su naturaleza unitaria y altamente presidencialista, respectivamente).

Dada la relevancia de estas funciones el organismo a cargo de ellas debe tener un alto rango, que permita a su titular interactuar con los ministros de Estado fluidamente. Una alternativa que parece conveniente sería crear un nuevo servicio público descentralizado, independiente de los distintos ministerios y sujeto a la supervigilancia directa del Presidente de la República (como ocurre actualmente con el Consejo de Defensa del Estado)[82].

3.3. Mecanismos de Selección, Contratación y Evaluación para los cargos de la Gerencia Pública

3.3.1. Superación del problema de la Exclusiva Confianza

Explicada la mecánica de designación de los funcionarios de exclusiva confianza, las maneras de impulsar sistemas concursables para seleccionar a los titulares de estos cargos son:

a) Reformar las leyes que confieren expresamente esta calidad a los jefes superiores u otros funcionarios, el art. 7 c) del EA y el art. 42, inciso final, de la LBAE, para que estos cargos dejen de ser de "confianza exclusiva". Podría generarse, por ejemplo, una nueva categoría de "confianza" (intermedia entre la carrera y la exclusiva confianza, de manera de mantener la segunda sólo para los cargos con características predominantemente políticas), en la que se enmarcaría el sistema de designación de los gerentes públicos.

b) Diseñar mecanismos de reclutamiento, selección y remoción de ejecutivos públicos de exclusiva confianza que no vulneren esta atribución, esto es, que se entiendan compatibles con esta calidad, tal como ocurre en el sector privado en que los gerentes son de confianza,

[82] Respecto de este tema puede consultarse la ponencia "Institucionalidad Pública y Dirección del Cambio en Chile", de Javier Etcheberry, Director del Servicio de Impuestos Internos, transcrita en "Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio", *op. cit.*, pp. 149 y ss.

www.cepchile.cl

sin perjuicio de ser reclutados mediante consultoras externas[83]. En consecuencia, esta opción implica que a lo sumo se pongan ciertas regulaciones al ejercicio de la exclusiva confianza, sin alterarla en su esencia para no desnaturalizar el texto constitucional. Una alternativa en esta línea es plantear el sistema de gerencia pública como una modalidad optativa para designar ciertos cargos, que implica automáticamente un aumento remuneratorio en estos casos. Esto es, el Presidente podría seguir designando y removiendo a los cargos de exclusiva confianza como lo ha hecho hasta ahora, de manera completamente discrecional, manteniéndose en esos casos el actual esquema remuneratorio. Sin embargo, para que los directivos públicos obtuvieran un incremento en sus remuneraciones (una especie de asignación de gerencia pública) sería menester que se les designara en el marco de los sistemas constitutivos de la gerencia pública, esto es, luego de un mecanismo de reclutamiento concursable (que deje siempre la decisión final en la autoridad facultada para hacer el nombramiento), exigiendo convenios de desempeño con indicadores de gestión y estableciendo mecanismos de evaluación periódica.

3.3.2. Alternativas para reclutar, seleccionar y contratar, a los gerentes públicos

El modelo para reclutar y seleccionar a quienes ocupen cargos directivos sujetos al sistema de gerencia debe establecerse, en sus aspectos básicos, a través de una ley. Sólo así será posible darle estabilidad y no sujetarlo a la voluntad de cada gobierno, por un lado, junto crear una institucionalidad que lo administre adecuadamente, por otro. Dicha ley debiera considerar las siguientes etapas para la contratación de los gerentes, si bien sólo en las líneas fundamentales:

a) *Definición del perfil del cargo a proveer*: Resulta indispensable definir, en forma previa al concurso, el perfil requerido para el cargo a proveer. Ello, de acuerdo a los requerimientos de características personales, profesionales y políticas de cada cargo concreto. Sobre la base del análisis de la experiencia internacional, se sugiere el siguiente perfil genérico del gerente público:
   - Poseer un título profesional universitario o, en su defecto, los grados académicos de master o doctorado en materias relacionadas con la dirección de organizaciones.

[83] Art. 161, inciso 2°, del Código del Trabajo.

www.cepchile.cl

- Poseer experiencia en cargos similares.
- Amplio dominio técnico.
- Tener habilidades de trabajo en equipo.
- Poseer vocación de servicio público.
- Tener habilidades de comunicador
- Personalidad analítica, reflexiva, dinámica, creativa y con visión estratégica.
- Ser transparente y ético en su actuar
- Poseer habilidad para el manejo de conflictos.
- Ser capaz de generar amplias redes de contactos, tanto internas como externas

Estas características están sujetas a la capacidad de liderazgo estratégico, visión y compromiso que todo gerente debe tener. Como es evidente, ellas no estarán establecidas en la ley (sin perjuicio que las leyes de planta u orgánicas de muchos servicios públicos exijan algunos requisitos a sus directivos, como por ejemplo un título profesional determinado). Para cada cargo de gerencia el ministro sectorial definiría un perfil apoyado por la institucionalidad a cargo del sistema. Dicho perfil servirá para el reclutamiento y/o preselección de candidatos que podría realizarse a través de entidades evaluadoras independientes[84] o de la propia institucionalidad establecida para estos fines.

b) *Reclutamiento de candidatos*: Se debe reclutar en todos aquellos sectores en que puedan existir candidatos que, potencialmente, cumplan con el perfil requerido. En este sentido, y sin orden de prioridad, tres alternativas son:
   - Reclutar sólo al interior del servicio público en que se generó la vacante;
   - Reclutar sólo a profesionales pertenecientes al conjunto de los servicios públicos; o
   - Reclutar, además, a profesionales que se desempeñen en el sector privado[85].

   Lo óptimo sería realizar la búsqueda en los tres dominios simultáneamente, dado que un buen proceso de reclutamiento debe con-

[84] La entidad evaluadora externa podrá ser seleccionada cada vez que sea necesario del conjunto de alternativas que ofrezca el mercado.

[85] Se puede considerar también una modificación legal que posibilite la contratación de extranjeros como funcionarios de planta o de contrata.

www.cepchile.cl

cluir con múltiples candidatos. Para ello es conveniente invitar a postular mediante convocatorias públicas (p. ej., publicación en diarios de circulación nacional y en internet) y permitir, además, que se invite directamente a candidatos reconocidamente competentes. La evaluación de los candidatos debería estar a cargo de empresas privadas, especialistas en la búsqueda y selección de ejecutivos. Para la legitimidad y calidad de este sistema dichas empresas debieran ser contratadas por licitación pública, para grupos de cargos a proveer. Así, el Estado podría emplear a varias empresas para estos fines. No obstante, es posible pensar en que la propia institucionalidad a cargo del sistema asuma esta tarea, o que lo haga apoyada por comisiones *ad hoc* que integren personas de reconocida competencia técnica (e incluso diversas orientaciones políticas, en lo posible, para reforzar su legitimidad)[86]. Mecanismos como los descritos asegurarán una adecuada competencia entre los interesados a ejercer estos cargos, garantizando criterios técnicos y rigurosos en su evaluación.
Por las características de este tipo de cargos no deberían ser demasiados los posibles candidatos. Una alternativa que podría barajarse para fomentar postulaciones de personas destacadas es que éstas fueran confidenciales, como ocurre usualmente en el sector privado (es posible, por ejemplo, que un candidato no desee exponer su prestigio en una competencia pública o no quiera que su empleador sepa que está postulando).

c) *Selección de los candidatos*: Para la selección de los candidatos, debe generarse una lista corta de postulantes que reuniera a los más destacados. Una alternativa es que esta lista sea presentada por la empre-

[86] En el caso argentino se creó un "Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas", en virtud del Decreto 2.746/90, en el marco de una amplia reforma del sector público encabezada por el gobierno del Presidente Menem a poco de asumir. Dicho régimen constituye un sistema de gerencia pública que opera con "comités de selección y evaluación" *ad hoc*, constituidos por 5 integrantes designados por el ministro respectivo y el secretario de la Función Pública de la Presidencia. La designación como integrante de este comité debe recaer en "funcionarios o ex funcionarios de reconocido prestigio y probidad, miembros destacados de Academias Nacionales, Consejos o Colegios Profesionales, docentes o especialistas universitarios". Adicionalmente integran este Comité el funcionario designado para ejercer una función ejecutiva, "cuando se trate de la selección de un cargo que le dependa", la Presidenta del Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer de la Administración Pública Nacional, o quien ésta designe en su reemplazo, al igual que un representante de la Unión del Personal Civil de la Nación. Este Comité evalúa a los candidatos y propone a la autoridad competente una terna para designar al titular del cargo. *Boletín Informativo de la Dirección General del Servicio Civil*, Edición Especial Nº1, Presidencia de la Nación, Secretaría de la Función Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado, Argentina, 1996, pp. 22 y ss.

www.cepchile.cl

sa a cargo del proceso de reclutamiento a la institución que administre el sistema de gerencia pública. Ésta la analizaría y haría una recomendación técnica al ministro respectivo (quien conforme a nuestra legislación será superior del directivo o lo supervisará, una vez que sea nombrado) para que el ministro, en última instancia, sugiera un nombre al Presidente de la República, quien siempre tendría derecho a designar o no a los candidatos propuestos, de manera de resguardar que sean de su confianza. En caso que no haya una empresa externa, el listado sería entregado directamente por la institucionalidad al ministro.
Se han definido tres criterios básicos a tener en cuenta en todo proceso de selección:

- La selección se debe realizar con información objetiva, que sea producto del cruce entre el perfil requerido para el cargo y las características de los postulantes.
- Debe ser transparente.
- Debe otorgar igualdad de posibilidades a todos los que cumplan los requisitos.

Por la complejidad que representan los procesos de reclutamiento y selección de personal, la utilización de expertos en búsqueda de ejecutivos externos aumenta la eficiencia del proceso de reclutamiento. El costo de utilizar este tipo de servicios se debiera amortizar por las ganancias en eficiencia y calidad de servicio para la comunidad y el ahorro en tiempo de los integrantes de la instancia de selección, habida cuenta de una adecuada definición de los cargos que ameritan estar sujetos al régimen de gerencia (ver en este sentido los criterios b) y c) expresados en el punto 3.1.5.). La labor de estos expertos se debe limitar a presentar alternativas, sin participar en la toma de la decisión final. Por otro lado, su utilización servirá para disminuir el riesgo de cabildeo en los períodos de reclutamiento y selección de los postulantes, al menos en la primera etapa.
Por último es importante destacar que la instancia de selección debe operar con criterios que combinen el perfil profesional, personal y, dependiendo del cargo, salvaguardando la afinidad política de los postulantes[87] con el gobierno en ejercicio, por lo que es necesario el

[87] Para los puestos de mayor componente político, la disonancia entre el formulador de la política y el ejecutor puede causar problemas de implementación. Esto no significa repartir los cargos según militancia política, pero sí implica ciertas definiciones conceptuales por parte del postulante. La determinación de cuáles cargos son políticamen-

www.cepchile.cl

desarrollo de una metodología de evaluación del candidato. Esto no tiene mayor complejidad en la medida que se cuente con buenos análisis de los requerimientos de cada cargo. Finalmente, en el caso de que el concurso sea declarado desierto o los candidatos no sean de la confianza del Presidente de la República, el proceso de búsqueda debe repetirse.

d) *Contratación del gerente público*: Otro aspecto a definir es con quién se materializará el contrato de trabajo del ejecutivo público. Convendría que fuera con el ministro del que depende, o con que se relaciona, el servicio que dirigirá. Dicho contrato debiera especificar compromisos de gestión. No obstante, sería pertinente que en este proceso el ministro fuese asesorado por el jefe de la institucionalidad que dé soporte al sistema de gerencia pública[88].

e) *Duración y término del contrato*: Los gerentes públicos debieran ser contratados al comienzo del periodo presidencial, para darle la oportunidad al nuevo gobierno de seleccionar a sus colaboradores directos. Estos contratos debieran durar un periodo inferior al del mandato presidencial, de manera de permitir una evaluación rigurosa durante éste. Una alternativa es que el contrato expirara a los 3 años (la mitad del período), pudiendo renovarse en el caso que el desempeño del período lo ameritara. En tal caso, la renovación debiera ser por otros tres años o por el tiempo restante hasta el fin del periodo presidencial, de modo de resguardar que el siguiente gobierno tuviera las mismas oportunidades para formar su equipo de trabajo.

3.3.3. Evaluación del desempeño de los gerentes públicos

La evaluación del desempeño es una responsabilidad inherente a la línea funcional donde se ubica cada ejecutivo, pero debe ser apoyada en un proceso radicado en una unidad de recursos humanos. Así, la evaluación de los compromisos y metas adquiridas se debe realizar frente al respectivo

te sensibles queda a criterio de los respectivos ministros según los intereses programáticos de cada gobierno. Sin embargo, se puede pensar *a priori* que los servicios con mayor orientación social (como FONASA) están más vinculados a una visión política específica. En cambio, en el caso de servicios con fuerte componente técnico (como la Comisión Nacional de Energía Nuclear) esta dimensión resultaría irrelevante.

[88] En el caso neozelandés los gerentes públicos firman un contrato con el jefe de la institucionalidad a cargo del sistema y con el ministro respectivo.

www.cepchile.cl

superior jerárquico, que en el caso de los jefes de servicios corresponde a un ministro de Estado. En este proceso el ministro debiera ser apoyado por la institucionalidad a cargo del sistema de gerencia pública.

La evaluación del desempeño es importante porque genera información que permite definir la remuneración del gerente, auditar su gestión, medir el desempeño específico de cada persona y retroalimentar el control del sistema de gerencia.

Para estos efectos debiera emplearse un *Sistema de Dirección por Objetivos*, en que evaluador y evaluado se reúnen y fijan los objetivos para el próximo periodo contra los cuales se realizará la evaluación. El evaluador decide, en última instancia, el nivel de los objetivos de gestión. Ello, pues éstos deben ser coherentes con los lineamientos políticos del gobierno de turno y con las metas ministeriales respectivas. Eventualmente, en este proceso podría negociarse el nivel de remuneraciones en función de los resultados obtenidos.

Dado que los objetivos de la evaluación del desempeño son definir las promociones, potenciar el desarrollo de los gerentes públicos, servirán de base para la permanencia o remoción y obtener retroalimentación sobre la calidad de la gestión, cada gerente evaluado debiera seguir en su cargo, salvo que los resultados de la evaluación evidencien bajo desempeño en forma reiterada o se incurriera en actos que vulneren las reglas de conducta requeridas para el cargo y el desempeño de sus funciones.

La evaluación debe basarse en criterios que comparen los resultados obtenidos con las expectativas iniciales. No debe limitarse al uso de números y porcentajes, porque existen muchas dimensiones del trabajo de las personas que no se pueden medir cuantitativamente.

Además, es necesario que las evaluaciones cubran la mayor parte del trabajo de la persona y, por lo tanto, es necesaria la participación del evaluado, esto es fundamental al establecer las expectativas del ejecutivo y de la organización.

Algunas características de los criterios de evaluación son: que sean prácticos, no discriminatorios, fiables y pertinentes.

El último proceso es la retroalimentación necesaria para que el evaluado pueda mejorar sus puntos débiles. Esto significa que el sistema de evaluación del desempeño debe incluir una reunión entre el gerente público y su superior donde se analicen los resultados del proceso y se establecen las objetivos de mejoras para el período siguiente.

www.cepchile.cl

3.4. Remuneraciones para los Gerentes Públicos

3.4.1. Consideraciones Generales

El objetivo principal de los sistemas de recompensa y remuneraciones es generar los incentivos necesarios para alinear los intereses de la organización con los de los trabajadores, mejorando así la productividad de los recursos humanos.

Un segundo objetivo es el de atraer a profesionales calificados a desempeñarse en una determinada organización y lograr mantenerlos en ella.

Un sistema de incentivos debe considerar aspectos externos al trabajo, como las remuneraciones, las promociones o los beneficios complementarios que se otorgan y, por otro lado, aspectos internos como dar posibilidades de conclusión de tareas, posibilidades de logro profesional, autonomía y crecimiento personal, etc.

Para nuestros efectos, el sistema de remuneraciones debiera basarse en la homologación de cargos entre el sistema público y el privado. Para ello debe hacerse una equivalencia de cada cargo considerado en el sistema de gerencia pública con uno del sector privado que sea semejante en términos de responsabilidades y complejidad. Luego, debiera calcularse el promedio de los sueldos de mercado para el tipo de cargo del sector privado seleccionado, y aplicar dicha renta al puesto homólogo en el sector público[89].

Asimismo, como la complejidad en la administración de los diferentes servicios es variable y depende de la naturaleza específica de cada servicio, es necesario definir una categorización de servicios como paso previo a la definición de las rentas de sus directivos. Por lo tanto, debieran jerarquizarse los diversos servicios para asignar los niveles de remuneración de sus gerentes.

3.4.2. Política de Remuneraciones

Con el objeto de tener una política de remuneraciones para los miembros de la gerencia pública, se propone considerar:

- *Definición de los niveles de remuneraciones*: El nivel de las remuneraciones de los gerentes públicos estará fijado por una comisión de personas del más alto nivel, que propondrá a la Dirección de Presupues-

[89] Se puede considerar la utilización de asesorías externas y encuestas para las homologaciones de cargos.

www.cepchile.cl

tos el nivel medio de las remuneraciones de los gerentes públicos y distribuirá este fondo[90] para cada cargo de gerente en función de la complejidad de cada gerencia específica y los niveles de sueldos para cargos homólogos en el sector privado[91], según se ha expuesto. No obstante, no es indispensable que los niveles de renta sean los mismos del sector privado, dado que los directivos públicos siempre deben tener una vocación de servicio que los anime a asumir su labor, incluso ganando menos que en el sector privado. Lo importante es que el diferencial no sea aberrante, como ocurre actualmente. Finalmente, la comisión revisará los niveles de remuneraciones de mercado y podrá, con alguna periodicidad, proponer los ajustes necesarios en caso que se produzcan variaciones que lo ameriten.

- *Definición de las condiciones para aumentos salariales*: Además de las condiciones de mercado, el nivel de rentas debiera incluir un componente variable en función del rendimiento del respectivo gerente.

- *Definir otros beneficios:* En este ítem pueden incluirse el uso de auto, bono por productividad, asignación de residencia, seguros diversos, indemnizaciones, etc. Ello, sobre la base de respetar el principio de homologación ya expuesto.

- *Establecer la incompatibilidad del cargo con otras labores:* En las condiciones expuestas el cargo de gerente público debe requerir dedicación exclusiva, debiendo prohibirse a estos funcionarios ejercer otras funciones laborales, tanto públicas como privadas. Ello, con la salvedad de la docencia universitaria, en los términos que actualmente acepta el EA (esto es, que ejerzan cargos docentes de hasta un máximo de doce horas semanales, *cfr.* art. 81, letra b).

[90] Remuneración media multiplicada por el número de gerentes del sistema.

[91] Esta comisión funcionaría según el modelo de la que fija las remuneraciones del presidente, vicepresidente y demás consejeros del Banco Central, y que está regulada por el art. 10 de la Ley N°18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central. Esta Comisión está integrada por 3 personas que se hayan desempeñado como presidente o vicepresidente del Banco, y formula al presidente –quien fijará estas rentas por un plazo no superior a 2 años– una propuesta sobre la base de las remuneraciones que, para los más altos ejecutivos, están vigentes en las empresas bancarias del sector privado.

www.cepchile.cl

3.5. La Formación de los Gerentes Públicos

Para mejorar el desempeño de los gerentes públicos es conveniente poseer planes de capacitación y desarrollo permanentes que cumplan con los siguientes objetivos:

1) Entrega de información
2) Desarrollo de habilidades personales
3) Modificación de conductas gerenciales
4) Desarrollo y actualización conceptual

En el mismo sentido de lo expuesto anteriormente es necesario contar con programas que consideren:

a) *Inducción al sistema de gerencia pública*: Para aumentar la eficiencia de los gerentes públicos en sus trabajos específicos y disminuir los tiempos de adaptación a los cargos respectivos es necesario desarrollar programas de inducción para quienes ocupen un cargo por primera vez, los que deben buscar familiarizar al nuevo ejecutivo con la realidad del sector público y del servicio en particular.

b) *Perfeccionamiento y Reconversión profesional*: Los gerentes públicos, al igual que el resto de los funcionarios del Estado, deben actualizar en forma constante sus conocimientos y habilidades profesionales de acuerdo a los cambios y necesidades emergentes. Para esto es importante definir programas racionales de perfeccionamiento. Lo que puede llevarse a cabo por medio de cursos certificados en las universidades, seminarios, charlas u otro método que pueda aportar conocimientos y formación al gerente.

www.cepchile.cl

ANEXOS

A 1: Experiencia Internacional de Gerencia Pública

TABLA 1: CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS ESPECIALES DE GERENCIA PÚBLICA POR PAÍS

Características	Australia	Holanda	USA	UK	Nueva Zelandia	Canadá
Administración centralizada de desarrollo de carrera y movilidad.	SI	NO	NO	SI	NO	Para los 2 niveles superiores
Reclutamiento y promoción centralizada	SI	NO	NO	SI	NO	SI
Sistema especial de pago y evaluación	SI	NO	SI	SI	A discreción	SI
Sistemas abiertos de reclutamiento	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Empleo de criterios de selección	SI	NO	SI	SI	SI	s/i
Contratos de empleo	NO	NO	NO	SI	SI	NO

Fuente: "Gerencia Pública: Elementos para un Debate", *Documentos de Trabajo, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Chile*, 2ª Ed. noviembre de 1998, p. 13.

TABLA 2: PAÍSES CON INICIATIVAS AISLADAS DE ADMINISTRACIÓN DE GERENCIA PÚBLICA

País	Sist. Especial de remuneraciones	Contratos por tiempo fijo	Contratos por desempeño	Facilidades en término de contrato	Políticas de Movilidad
Austria	NO	SI	NO	NO	NO
Dinamarca	SI	SI	SI	NO	SI
Finlandia	SI	SI	NO	SI	SI
Francia	SI	SI	NO	SI	SI
Alemania	NO	SI	NO	SI	NO
Irlanda	SI	SI	NO	NO	NO
Noruega	SI	SI	SI	SI	SI
Suecia	SI	SI	NO	SI	SI
Suiza	NO	SI	NO	SI	NO
Turquía	SI	SI	NO	NO	NO

Fuente: "Gerencia Pública: Elementos para un Debate", *op. cit*., p. 14.

www.cepchile.cl

TABLA 3: PROCEDIMIENTOS DE RECLUTAMIENTO PARA GERENTES PÚBLICOS

País	Org. Central recluta	Aprobado por Ministro	Criterios de selección estándar	Llamado público a concurso	Promoción Interna	Proceso formal de selección
Autralia	Sí	No	Sí	Abierto	No	Sí
Austria	No	Sí	No	Abierto	No	Sí
Bélgica	No	Sí	No	Publ. Oficial	Sí (11)	No
Canadá	Sí	No	Sí	Sin Info.	No	Sí
Dinamarca	No	No	No	Ver (4)	No	Sí
Finlandia	No	No	Sí	Abierto	Sin Info.	Sí
Francia	No	Sí	No	Publ. Oficial	Sí (12)	No
Alemania	No	Sí	No	Ver (5)	Sí (13)	No
Islandia	No	Sí(1)	No	Ver (6)	Sin Info.	No
Irlanda	Sí	Sí	No	Interno	No	Sí
Japón	No	Sí	No	No	Ver (14)	No
México	No	Sí (2)	No	No	No	No
Holanda	Sí	Sí	No	Interno	No	Sí
Nva. Zelandia	No	Sí (3)	Sí	Abierto	No	Sí
Noruega	No	Sin info.	No	Abierto	No	Sí
Portugal	No	Sí	No	Abierto (7)	Sí (15)	No
Suecia	Sí	Sí	No	Ver (8)	No	Sí
Suiza	Sí	Sin info.	No	Sin Info.	No	No
Turquía	No	Sí	No	No	Sí (16)	No
Reino Unido	Sí	Sí	Sí	Ver (9)	No	Sí
EE.UU.	Sí	No	Sí	Ver (10)	No	Sí

Notas:

(1): Sólo para puestos superiores.

(2): Comúnmente aprobados por el Presidente.

(3): Sí, por el Jefe de Puestos de Gerencia Pública.

(4): Primero se busca dentro de la organización, si nadie califica se llama a concurso público.

(5): Concurso abierto para puestos directivos en departamentos de ministerios federales y en niveles inferiores en ministerios federales. Otros puestos deben ser llenados con personal perteneciente al servicio público y se recluta internamente.

(6): Las vacantes para los puestos más altos son publicados en un boletín especial. No es necesario para el caso de puestos de 2º o 3er nivel.

(7): Sólo en algunos casos.

(8): Sujeto a aprobación.

(9): Se deja a criterio del organismo reclutador.

(10): Llamado a concurso público o llamado a través del Servicio Federal.

(11): Sí, pero sólo servidores públicos de un rango dado hacia arriba pueden acceder a un puesto superior.

(12): Los puestos de Gerencia Pública están reservados para miembros del Cuerpo de Administradores Civiles y otros grupos graduados de la Ecole Nationale d'Administration (ENA) o de Ecole Polytechnique.

(13): Los candidatos deben poseer un título profesional acorde al cargo y haber aprobado los exámenes requeridos para el cargo. Además deben haber completado un entrenamiento preparatorio y su examinación asociada satisfactoriamente.

(14): Tamaño del servicio.

(15): Sí, grado y tamaño del servicio.

(16): Sí, requerimientos educacionales y de tamaño del servicio.

Fuente: "Gerencia Pública: Elementos para un Debate", *op. cit.*, p. 17.

www.cepchile.cl

TABLA 4: RELACIÓN DE CARGOS DE GERENCIA PÚBLICA QUE FUERON OCUPADOS POR PROFESIONALES DEL SECTOR PÚBLICO Y DEL PRIVADO

Países	Desde el mismo ministerio o servicio	Desde un servicio o ministerio diferente	Desde Sector Público (suma)	Desde sector Privado	Total
Australia	59,65%	15,95%	75,60%	24,40%	100,00%
Canadá	65,98%	25,92%	91,90%	8,10%	100,00%
Finlandia	64,19%	8,01%	72,20%	27,80%	100,00%
Francia	83,00%	17,00%	100,00%		100,00%
Irlanda	84,00%	16,00%	100,00%		100,00%
México	53,74%	38,76%	92,50%	7,50%	100,00%
Holanda	48,00%	42,00%	90,00%	10,00%	100,00%
Nueva Zelandia	22,00%	78,00%	100,00%	s.i.	100,00%
Noruega	72,54%	5,46%	78,00%	22,00%	100,00%
Reino Unido	51,84%	20,16%	72,00%	28,00%	100,00%
EE.UU.	79,21%	4,45%	89,00%	11,00%	100,00%
Promedio	**62,20%**	**24,70%**	**87,38%**	**17,35%**	
Desviación	**0,18**	**0,22**	**0,11**	**0,09**	

s.i.: Sin información. No se pudo encontrar datos, aunque se sabe de la existencia de políticas al respecto.

Fuente: "Gerencia Pública: Elementos para un Debate", *op. cit.*, p. 21. Datos del año 1994.

TABLA 5: POLÍTICAS DE MOVILIDAD LABORAL EN LA GERENCIA PÚBLICA

Países	Contratos a a Plazo Fijo(1)	En Base a Méritos	Relacionada a mejora salarial	Con el Sector Privado	Sólo se incentiva y facilita (2)	Movilidad entre deptos.
Australia	No	Sí	No	No	No	Sí
Dinamarca	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí
Finlandia	Sí	Sí	No	No	No	Sí
Francia	No	No	No	No	No	Sí
Japón	No	n.d.	No	No	Sí	n.d.
Holanda	No	No	No	No	No	Sí
Suecia	Sí	No	No	No	No	Sí
Reino Unido	No	Sí	Sí	Sí	No	Sí
EE.UU.	No	No	No	No	Sí	Sí

(1): Establecidos de este modo para facilitar la movilidad a otro depto. luego de terminado cada contrato.

(2): No existe política explícita, sin embargo frente al surgimiento de iniciativas, éstas se incentivan.

Fuente: "Gerencia Pública: Elementos para un Debate", *op. cit.*, p. 21.

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

Tabla 6: Mecanismos de Evaluación del Desempeño de Gerentes Públicos

País	Metas anuales de desempeño	Transferencia y bajas en el grado	Despido y exclusión de G. Pública	Evaluaciones estructuradas (grado)	Entrenamiento interno y desarrollo	Relacionado con renta y presupuesto
Australia	Sí	Sí				
Austria	Sí (1)	Sí	Escasamente			
Bélgica				altamente		
Canadá	Sí		Raramente		Sí	Sí, c/r a renta
Dinamarca	Sí	Sí	Raramente	medianamente	Sí	Sí
Finlandia	Sí	Sí	Raramente	medianamente		
Francia	Sí	Sí	Sí			
Alemania		Sí	Sí			
Islandia			Sí			
Irlanda			Sí			Sí, c/r a renta
Japón			*No existe ningún tipo de disposiciones formales al respecto*			
México			Raramente			
Holanda	Sí	Sí	Raramente	medianamente		
Nva. Zelandia	Sí (1)	Sí	Sí	altamente	Sí	
Noruega	Sí (1)	Sí	Sí	medianamente		Sí, c/r a Ppto.
Portugal	Sí (1)		Sí	bajamente		
Suecia	Sí (1)	Sí	Raramente			Sí, c/r a Ppto.
Suiza	Sí (1)					
Turquía			*No existe ningún tipo de disposiciones formales al respecto*			
Reino Unido	Sí	Sí		altamente	Sí	Sí
EE.UU.	Sí	Sí	Sí	altamente	Sí	

Nota: (1): Acuerdos entre gerentes públicos y ministros en torno a objetivos centrales.
Fuente: "Gerencia Pública: Elementos para un Debate", *op. cit.*, p. 25.

A 2: Experiencia internacional en materia de institucionalidad para la gerencia pública

1. Sistemas de gerencia pública *controlados centralizadamente*:

a) *Nueva Zelandia*: Este país cuenta con la *State Service Commission* (SSC), uno de los tres organismos centralizados del Gobierno que –junto al Departamento del Tesoro y al Departamento del Primer Ministro– lo asesoran en la coordinación y administración de las actividades, programas y proyectos desarrollados por el sector público. La SSC tiene como tarea principal asegurar que el sector público esté organizado para llevar a cabo su rol de una manera eficiente y efectiva en el largo plazo, contando con directivos capaces para ello. Hasta 1988 todos los servidores públicos dependían administrativamente de la SSC. Sin embargo, luego de promulgarse la *State Sector Act* del mismo año sus funciones se redefinieron, como consecuencia de la reorientación desde un sector público centralizado, hacia uno descentralizado, que introdujo esta ley. Las principales funciones del *State Service Commissioner* son:

- Evaluar el desempeño de los organismos públicos y de sus gerentes públicos.
- Nombrar a los gerentes públicos y negociar con ellos sus condiciones de empleo.
- Negociar las condiciones de empleo de los servidores públicos[92].
- Desarrollar políticas de personal y fijar estándares para la administración de personal en el sector público.
- Desarrollar y monitorear el sistema de igualdad de oportunidades en el empleo en el sector público.
- Dar asesoría en organizaciones, estructuras y sistemas de administración.

b) *Gran Bretaña*: El *Senior Civil Service* (SCS)[93] está formado por los cinco niveles jerárquicos superiores del gobierno central británico. A diferencia de los niveles inferiores, el SCS es administrado al interior del *Cabinet Office* con sistemas de remuneraciones y de condiciones de trabajo comunes. La filosofía detrás de esta diferenciación radica en que este grupo de altos servidores públicos representa un

[92] "Gerencia Pública: Elementos Para un Debate", Documento de Trabajo, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Chile, 1ª Ed. Abril 1998, página 63.

[93] En adelante se hablará indistintamente de SCS o Gerencia Pública.

www.cepchile.cl

recurso corporativo reconocible a lo largo de los servicios. El SCS es administrado por una pequeña oficina llamada *Senior Civil Service Group* (SCSG) al interior del Cabinet Office, la que planifica y administra al SCS, en coordinación con los ministros o subsecretarios de los ministerios en los que se desempeñan los Gerentes Públicos[94]. Los objetivos del SCS son los siguientes:

- Crear una nueva clase ejecutiva de servidores públicos (el Senior Civil Service) a partir del 1º de abril de 1996, que incluye a todos aquellos que se desempeñen en los cargos ubicados desde el grado 5 hacia arriba.
- Poner en vigencia un nuevo tipo de contratos para el SCS, generalmente por período indefinido, pero sujetos a revisión cada cierto tiempo.
- Crear un sistema con mayor flexibilidad en el pago de remuneraciones y respecto de la carrera funcionaria, con la abolición de los grados 5 hacia arriba de la escala funcionaria y su reemplazo con rangos de remuneraciones en los cuales los organismos públicos tengan la posibilidad de decidir las contrataciones de acuerdo a las cargas de trabajo del personal, entre otros.
- Crear un Comité de Remuneraciones, formado en su mayoría por representantes del sector privado, encargado de asignar las remuneraciones a los más altos cargos del SCS, de acuerdo a evaluaciones de su desempeño (cabe destacar que es una fórmula semejante a la usada entre nosotros para fijar las rentas de los consejeros del Banco Central[95]).
- Llamar a concursos públicos cuando se produzcan vacantes de cargos directivos, a fin de cumplir con la expectativa de que la mayor parte de los puestos clasificados como de SCS sigan siendo ocupados por servidores públicos.

Así, el SCSG administra el sistema de gerencia y su tarea principal es desarrollar la política global para los grados superiores del servicio público. No obstante, las políticas son desarrolladas en colaboración directa con los servicios públicos que deben implementarlas, pues cada servicio público fija sus objetivos descentralizadamente y éstos, de manera agregada, deben ser reconocidos al definirse los objetivos del SCSG.

[94] *Career Management and Succession Planning in the Civil Service,* Cabinet Office, Efficiency Unit, 1993.

[95] Este sistema está establecido en el art. 10 de la Ley Nº18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central. Se explica en *supra* nota 95.

www.cepchile.cl

2. Sistemas de gerencia pública *descentralizados*. Los ejemplos anteriores muestran sistemas de gerencia pública que se controlan desde una oficina o institución central. Sin embargo existe la alternativa de implementar un sistema de gerencia pública sin recurrir a la creación de una unidad de administración central, como ha ocurrido en Canadá.

a) Caso canadiense:

El sistema de gerencia pública no está separado del sistema de administración de los recursos humanos. La responsabilidad por la gestión de los recursos humanos está dividida entre el Ministerio del Tesoro, la Comisión del Servicio Público y los subsecretarios. Otras organizaciones federales que juegan un rol importante en el sistema de gerencia pública son la Red del Liderazgo (*Leadership Network*) y el Centro Canadiense para el Desarrollo de la Gestión[96].

Los funcionarios adscritos a este sistema son nombrados con completa autoridad por la Comisión del Servicio Público (CSP), una agencia dependiente del Parlamento. Esta comisión establece los criterios para la provisión de recursos humanos en los ministerios, asistiéndolos en su capacitación y desarrollo. El Ministerio del Tesoro, por otra parte, representa al empleador en el sector público. Como tal, se reserva el derecho de determinar la clasificación de los cargos, los estándares de disciplina y otras condiciones del empleo[97]. Los subsecretarios (*Deputy Ministers*) actúan en representación de sus ministros en la gestión de los recursos de sus ministerios. Una de las funciones que realizan es evaluar el desempeño del personal a su cargo, ya que no existe una evaluación centralizada de los gerentes públicos.

The Leadership Network es una nueva agencia estatal cuyo rol es desarrollar y apoyar redes de líderes a través del Servicio Público, asistiéndolos mediante un programa de renovación llamado *"La Releve"*. Reporta al Comité de Oficiales Senior (COSO) que representa a la comunidad de subsecretarios. Consta de tres componentes: la Secretaría Corporativa de los asistentes de los subsecretarios, cuyo rol es facilitar la gestión colectiva de los subsecretarios adjuntos; el equipo de apoyo de *La Releve*, que asiste a los principales actores de este Programa; y la Red de Líderes, que fomenta el diálogo sobre el desafío de la renovación del servicio público.

[96] También juega un rol importante la Oficina del Consejo Privado (*Privy Council Office*), que es una suerte de Departamento del Primer Ministro. Ello, porque el Primer Ministro nombra a los subsecretarios.

[97] Aquí se trata sólo el nivel ejecutivo. Para los empleados que no están en el nivel ejecutivo, existen procedimientos de negociación colectiva salarial y de beneficios.

www.cepchile.cl

A 3: Autoridades políticas superiores del gobierno chileno

LISTADO DE AUTORIDADES DE GOBIERNO	
CARGOS	N° DE CARGOS
Presidente de la República	1
Ministros	
Ministro del Interior	1
Ministro de Relaciones Exteriores	1
Ministro de Economía	1
Ministro de Hacienda	1
Ministro de Educación	1
Ministro de Justicia	1
Ministro de Defensa	1
Ministro de Obras Públicas	1
Ministro de Agricultura	1
Ministro de Bienes Nacionales	1
Ministro del Trabajo y Previsión Social	1
Ministro de Salud	1
Ministro de Minería	1
Ministro de Vivienda y Urbanismo	1
Ministro de Transportes y Telecomunicaciones	1
Ministro Secretario General de la Presidencia	1
Ministro Secretario General de Gobierno	1
Ministro de Planificación y Cooperación	1
Total	**18**
Subsecretarios	
Subsecretario del Interior	1
Subsecretario Regional Administrativo	1
Subsecretario de Relaciones Exteriores	1
Subsecretario de Economía	1
Subsecretario de Pesca	1
Subsecretario de Hacienda	1
Subsecretario de Educación	1
Subsecretario de Justicia	1
Subsecretario de Guerra	1
Subsecretario de Marina	1
Subsecretario de Aviación	1
Subsecretario de Carabineros	1
Subsecretario de Investigaciones	1
Subsecretario de Obras Públicas	1
Subsecretario de Agricultura	1
Subsecretario de Bienes Nacionales	1
Subsecretario del Trabajo	1
Subsecretario de Previsión Social	1
Subsecretario de Salud	1
Subsecretario de Minería	1
Subsecretario de Vivienda y Urbanismo	1
Subsecretario de Transportes	1
Subsecretario de Telecomunicaciones	1
Subsecretario General de Gobierno	1
Subsecretario General de la Presidencia	1
Subsecretario de Planificación y Cooperación	1
Total	**26**
Intendentes Regionales	13
Secretarios Regionales Ministeriales	169
Gobernadores Provinciales	50
TOTAL AUTORIDADES	**278**

www.cepchile.cl

A 4: Servicios públicos dependientes o relacionados por ministerio

LISTADO DE SERVICIOS PUBLICOS POR MINISTERIO

SERVICIOS	Nº de Servicios
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	
Presidencia de la República	1
INTERIOR	
Servicio de Gobierno Interior	1
Oficina Nacional de Emergencia	1
Dir. Seguridad Pública e Informaciones	1
Gobiernos Regionales	13
RELACIONES EXTERIORES	
Dir. Gral. de Relaciones Econ. Internac.	1
Dir. de Fronteras y Límites del Estado	1
Instituto Antártico Chileno	1
ECONOMIA, FOM. Y RECONSTRUCC.	
Servicio Nacional de Consumidor	1
Servicio Nacional de Pesca	1
Superintendencia de Electricidad y Comb.	1
Corporación de Fomento de la Producción	1
Instituto Nacional de Estadísticas	1
Fiscalía Nacional Económica	1
Servicio Nacional de Turismo	1
Instituto Forestal	1
Instituto Fomento Pesquero	1
Corporación de Investigación Tecnológica	1
Servicio de Cooperación Técnica	1
Instituto Nacional de Normalización	1
Fondo Nac. de Des. Tecn. y Productivo	1
Centro de Inf. de Recursos Naturales	1
Comité de Inversiones Extranjeras	1
HACIENDA	
Dirección de Presupuestos	1
Servicios de Impuestos Internos	1
Servicio Nacional de Aduanas	1
Servicio de Tesorerías	1
Casa de Moneda	1
Dirección de Aprovisionamiento del Estado	1
Superintendencia de Valores y Seguros	1

www.cepchile.cl

Superintendencia de Bancos. e Inst. Financ.	1
Consejo de Defensa del Estado	1
EDUCACION	
Dir. de Bibliotecas, Archivos y Museos	1
CONICYT	1
JUNAEB	1
Consejo de Rectores	1
JUNJI	1
Cons. Superior Educación	1
JUSTICIA	
Serv. de Registro Civil e Identificación	1
Servicio Médico Legal	1
Gendarmería de Chile	1
Fiscalía Nacional de Quiebras	1
Servicio Nacional de Menores	1
DEFENSA	
Dir. Administrativa M. Def.	1
DIGIDER	1
CAPREDENA	1
DIPRECA	1
OBRAS PUBLICAS	
Dir. Gral de Obras Públicas	1
Dir. Contabilidad y Finanzas	1
Dirección de Planeamiento	1
Fiscalía de MOP	1
Dir. de Arquitectura	1
Dir. Obras Hidráulicas	1
Dir. de Vialidad	1
Dir. de Obras Portuarias	1
Dir. de Aeropuertos	1
Dir. Gral de Aguas	1
Inst. Nacional de Hidráulica	1
Superintendencia de Servicios Sanitarios	1
AGRICULTURA	
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	1
Instituto de Desarrollo Agropecuario	1
Corporación Nacional Forestal	1
Servicio Agrícola y Ganadero	1
Comisión Nacional de Riego	1

www.cepchile.cl

TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	
Dirección del Trabajo	1
Dir. General de Crédito Prendario	1
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	1
Superintendencia de Seguridad Social	1
Superintendencia de AFP	1
Instituto de Normalización Previsional	1
SALUD	
Fondo Nacional de Salud	1
Servicios de Salud	28
Servicio de Salud del Medio Ambiente	1
Instituto de Salud Pública	1
Central de Abastecimiento	1
Superintendencia de ISAPRES	1
MINERIA	
Comisión Chilena del Cobre	1
Serv. Nac. de Geología y Minería	1
Comisión Chilena de Energía Nuclear	1
Comisión Nacional de Energía	1
VIVIENDA Y URBANISMO	
SERVIU	13
Parque Metropolitano	1
TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES	
Junta de Aeronáutica Civil	1
PLANIFICAC. Y COOPERACION	
Fondo de Solidaridad e Inversión Social	1
Agencia de Cooperación Internacional	1
Servicio Nacional de la Mujer	1
Instituto Nacional de la Juventud	1
Corporación Nacional de Des. Indígena	1
Fondo Nacional de la Discapacidad	1
SECR. GRAL DE LA PRESIDENCIA	
Comisión Nacional del Medio Ambiente	1
TOTAL SECTOR PUBLICO	**141**

www.cepchile.cl

A 5: Contenidos del Master piloto en Gestión Pública

En el período 1998-99, el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública impulsó la creación de varios magister con el siguiente contenido:

Módulo A:
La Visión Estratégica y La Gestión del Cambio

- La Planificación Estratégica. El Pensamiento Estratégico.
- El Marco Valórico, como orientador de la Acción.
- La Gestión del Cambio: desde la Estrategia a la Cultura.
- La Identidad e Imagen Corporativa.

Módulo B:
Áreas Funcionales de la Gestión

- Economía y Finanzas para la Gestión. Control Presupuestario.
- Dirección Estratégica de los Recursos Humanos.
- Diseño de Procesos y Estructuras.
- La Calidad en el Servicio. Gestión de la Calidad.
- Gestión de *Marketing* y *Marketing* Público.
- Gestión Medioambiental. El Crecimiento Sustentable.
- El Entorno Organizacional.
- Gestión de la Tecnología.
- Sistema de Control y Evaluación de Gestión.

Módulo C:
Liderazgo y Habilidades Directivas.

- El Liderazgo. El Plan de Liderazgo Personal.
- Trabajo en Equipo y Dirección Participativa.
- Comunicación Efectiva.
- Negociación y Manejo de Conflictos.
- Dirección Dinámica de Grupos y Manejo de Reuniones.
- Gestión del Tiempo.
- Presentaciones Internacionales.
- Administración del Refuerzo. *Empowerment*.
- *Coaching* y Desarrollo de Personas.

www.cepchile.cl

A 6: Dotación efectiva de personal del gobierno central, desagregada a nivel de servicios públicos (al 31.05.98)

SERVICIOS	DOT. EF. AL 31.5.98
Consejo de Rectores	5
Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo	9
Consejo Superior de Educación	15
Fondo Nacional de la Discapacidad	16
Comité Inversiones Extranjeras	19
Junta de Aeronáutica Civil	19
Administración Sistema Concesiones	21
Subsecretaría de Previsión Social	24
Comisión Nacional de Energía	25
Comisión Nacional de Riego	29
Instituto Nacional de Normalización	32
Agencia de Cooperación Internacional	33
Consejo Nacional de Televisión	33
Fiscalía Nacional Económica	35
Instituto Antártico Chileno	42
Subsecretaría de Pesca	50
Instituto Nacional de Hidráulica	51
Dirección de Fronteras y Límites	54
Instituto Nacional de la Juventud	54
Secretaría y Administración General de Minería	57
Comisión Nacional de Investigación Científica	57
Centro de Información de Recursos Naturales	58
Fondo de Solidaridad e Inversión Social	61
Oficina Nacional de Emergencia	65
Fiscalía Nacional de Quiebras	69
Fiscalía	70
Subsecretaría Desarrollo Regional	80
Corporación de Investigación Tecnológica	80
Comisión Chilena del Cobre	81
Dirección de Seguridad Pública	90
Subsecretaría de Agricultura	90
Instituto Forestal	92
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	93
Subsecretaría del Trabajo	104
Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	105
Secretaría General de la Presidencia	118
Superintendencia de Servicios Sanitarios	119
Dirección Administrativa	122
Subsecretaría de Telecomunicaciones	127
Servicio Nacional del Consumidor	130
Dirección de Relaciones Económicas	131
Superintendencia Instituciones de Salud Previsional	131
Superintendencia Administradoras Fondos de Pensiones	134
Superintendencia de Electricidad y Combustibles	135
Servicio Nacional de la Mujer	140
Dirección de Planeamiento	140
Secretaría y Administración General de Hacienda	143
Superintendencia Bancos e Instituciones Financieras	145
Secretaría y Administración General de Justicia	146
Dirección de Aprovisionamiento del Estado	154
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	161
Dirección de Presupuestos	161
Superintendencia de Seguridad Social	169
Comisión Nacional del Medio Ambiente	170
Superintendencia de Valores y Seguros	172
Secretaría y Administración General de Economía	172
Servicio Nacional de Turismo	173

www.cepchile.cl

SERVICIOS	DOT. EF. AL 31.5.98
Dirección de Aeropuertos	175
Secretaría y Administ. Gral. de Transportes	181
Secretaría y Administración General de Interior	187
Dirección General de Deportes y Recreación	193
Servicio Nacional de Geología y Minería	204
Servicio de Cooperación Técnica	209
Dirección de Obras Portuarias	214
Servicio Nacional de Menores	224
Instituto de Fomento Pesquero	230
Central Abastecimiento Servicios de Salud	238
Servicio Electoral	263
Presidencia de la República	274
Servicio Nacional de Pesca	292
Comisión Chilena de Energía Nuclear	312
Caja de Previsión de la Defensa Nacional	317
Secretaría General de Gobierno	318
Dirección General de Crédito Prendario	338
Dirección de Previsión de Carabineros	360
Subsecretaría de Bienes Nacionales	369
Junta Nacional Auxilio Escolar y Becas	373
Subsecretaría de Salud	377
Casa de Moneda de Chile	382
Corporación de Fomento de la Producción	383
Dirección de Arquitectura	388
Dirección General de Aguas	395
Servicio Médico Legal	396
Consejo de Defensa del Estado	399
Dirección de Contabilidad y Finanzas	405
Dirección de Riego	414
Parque Metropolitano	422

SERVICIOS	DOT. EF. AL 31.5.98
Dirección General de Obras Públicas	463
Subsecretaría de Planificación y Cooperación	502
Secretaría y Administración General de OO.PP.	533
Instituto de Salud Pública	580
Fondo Nacional de Salud	621
Instituto Nacional de Estadísticas	623
Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos	739
Gobiernos Regionales	774
Servicio de Gobierno Interior	835
Sec. y Adm. Gral. y Serv. Exterior	1.021
Instituto de Desarrollo Agropecuario	1.114
Servicio de Tesorerías	1.229
Servicio Nacional de Aduanas	1.268
Dirección del Trabajo	1.398
Contraloría General de la República	1.448
Servicio Agrícola y Ganadero	1.567
Corporación Nacional Forestal	1.612
Servicio de Registro Civil	2.471
Servicio de Impuestos Internos	2.612
Subsecretaría y Servicios Regionales de Vivienda	3.029
Secretaría y Administración General de Educación	3.399
Instituto de Normalización Previsional	3.434
Dirección de Vialidad	4.125
Junta Nacional de Jardines Infantiles	5.414
Gendarmería de Chile	7.392
Servicios de Salud*	66.532
TOTAL SECTOR PUBLICO	**128.978**

* Corresponde al conjunto de los 29 Servicios de Salud.

www.cepchile.cl

A 7: Presupuesto de los servicios públicos para 1999

LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO PARA EL AÑO 1999
(Ley N° 19.596)

SERVICIOS	AÑO 1999 TOTAL Ley de Ppto 1999	Gasto Subtítulo 25 (1)	Gasto Subtítulo 31 (2)
	En Miles de $ Moneda Nacional		
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA			
Presidencia de la República	5.868.730	0	0
INTERIOR	319.366.478	36.781.784	90.593.634
Subs. de Interior	38.066.815	30.817.111	41.046
Servicio de Gobierno Interior	13.660.172	1.664.920	1.609.623
Servicio Electoral	3.899.458	6.014	51.900
Oficina Nacional de Emergencia	732.676	121.446	38.404
Subs. de Desarrollo Reg y Admtivo.	158.420.047	2.681.349	462.515
Dir. Seguridad Pública e Informaciones	1.899.926	4.982	62.054
Fondo Social (3)	3.176.790	734.307	0
Gobiernos Regionales	99.510.594	751.655	88.328.092
RELACIONES EXTERIORES	12.697.440	2.416.457	384.146
Subsecretaria de Relac. Exteriores	7.020.528	121.373	196.863
Dir. Gral. de Relaciones Econ. Internac.	3.407.821	1.460.346	10.306
Dir. de Fronteras y Límites del Estado	826.659	2.298	38.418
Instituto Antártico Chileno	1.442.432	832.440	138.559
ECONOMIA, FOM. Y RECONSTRUCC.	281.670.420	95.396.298	7.696.550
Subs. de Economía	4.467.265	1.662.354	662.736
Servicio Nacional de Consumidor	1.796.600	281.299	34.981
Subs. de Pesca	4.278.141	2.020.179	938.891
Servicio Nacional de Pesca	4.001.040	334.896	435.960
Superintendencia de Electricidad y Comb.	2.246.773	180.484	191.349
Corporación de Fomento de la Producción	230.944.062	87.751.984	3.325.213
Instituto Nacional de Estadísticas	4.545.663	304.761	83.040
Fiscalía Nacional Económica	709.438	2.328	7.555
Servicio Nacional de Turismo	2.712.641	597.328	65.140
Comisión Nacional de Riego	1.957.950	7.235	1.356.284
Instituto Forestal	1.758.012	58.830	78.629
Instituto Fomento Pesquero	4.922.915	12.195	178.612
Corporación de Investigación Tecnológica	2.478.511	37.472	58.958
Servicio de Cooperación Técnica	5.232.455	2.087.094	97.095
Instituto Nacional de Normalización	919.742	2.534	5.190
Fondo Nac. de Des. Tecn. y Productivo	6.401.408	4.152	10.380
Centro de Inf. de Recursos Naturales	1.604.656	2.076	158.752
Comité de Inversiones Extranjeras	693.148	49.097	7.785
HACIENDA	117.567.732	9.876.820	7.584.427
Subsecretaría de Hacienda	5.596.940	195.765	622.886

www.cepchile.cl

Dirección de Presupuestos	2.780.795	4.567	96.750
Servicios de Impuestos Internos	37.566.622	619.297	2.727.625
Servicio Nacional de Aduanas	18.330.230	105.618	1.026.132
Servicio de Tesorerías	13.965.358	0	70.173
Casa de Moneda	9.288.492	3.159.460	1.732.470
Dirección de Aprov. del Estado	8.254.584	6.376.597	188.209
Superintendencia de Valores y Seguros	8.470.031	0	2.328.129
Superintendencia de Bcos. e Inst. Financ.	7.879.373	0	4.487.160
Consejo de Defensa del Estado	5.435.307	0	145.432
EDUCACION	1.330.124.118	1.141.780.375	3.166.871
Subs. de Educación	207.572.489	101.976.536	821.742
Dir. de Bibliotecas, Archivos y Museos	7.481.196	715.621	1.051.622
CONICYT	29.597.202	26.564.994	32.378
JUNAEB	76.406.723	72.360.321	281.847
Consejo de Rectores	51.315	0	3.213
JUNJI	38.616.094	12.376.125	958.044
Cons. Superior Educación	681.819	0	18.025
Subvención a Establecimientos Educacionales(3)	802.474.833	802.364.833	0
Educación Superior (3)	167.242.447	125.421.945	0
JUSTICIA	155.739.788	44.348.343	11.157.614
Subs. de Justicia	18.910.896	6.024.788	7.026.042
Serv. de Registro Civil e Identificación	19.722.313	108.246	1.406.673
Servicio Médico Legal	3.760.045	76.040	318.385
Gendarmería de Chile	63.975.176	1.258.641	1.661.583
Fiscalía Nacional de Quiebras	639.018	6.305	44.104
Servicio Nacional de Menores	48.732.340	36.874.323	700.827
DEFENSA	840.039.502	36.361.781	26.211.418
Subsecretaría de Guerra	228.868.642	7.863.281	3.002.961
Subsecretaría de Marina	189.832.254	2.495.183	4.929.869
Subsecretaría de Aviación	96.730.623	2.767.827	1.848.042
Subsecretaría de Carabineros	196.611.441	2.197.815	960.015
Subsecretaría de Investigaciones	57.414.713	48.793	8.975.759
Dir. Administrativa M. Def.	1.291.834	11.418	107.308
Dirección General de Movilización	2.996.144	540.931	210.623
DIGEDER	24.884.110	14.952.586	2.789.623
Instituto Geográfico Militar	2.133.776	109.111	80.323
Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada	1.348.040	9.920	265.136
Dirección General de Aeronáutica Civil.	36.911.589	5.287.082	2.835.295
Servicio Aerofotogramétrico de la FACH	1.016.336	77.834	206.464
OBRAS PUBLICAS	511.461.345	189.236	302.474.855
Subsecretaría de Obras Públicas	4.836.474	179.800	114.180
DGOP. Administ y Ejec de Obras Públicas	5.645.053	7.266	28.713
Dir. Contabilidad y Finanzas			
Dirección de Planeamiento	60.762.075		389.406
Fiscalía de MOP			
Dir. de Arquitectura	5.130.891		1.794.875
Dir. Obras Hidráulicas	36.983.736		34.109.718
Dir. de Vialidad	303.972.234		236.463.977

www.cepchile.cl

Dir. de Obras Portuarias	13.568.709		10.589.132
Dir. de Aeropuertos	5.828.507		4.618.934
Dir. Gral de Aguas	3.924.782		1.486.416
Inst. Nacional de Hidráulica	525.423		84.078
Superintendencia de Servicios Sanitarios	2.720.788	2.170	346.692
Adm. de Concesiones (3)	67.562.673		12.448.734
AGRICULTURA	170.480.076	75.365.538	4.759.088
Subs. de Agricultura	26.541.646	23.125.629	815.001
Oficina de Estudios y Políticas Agrarias	3.080.135	668.621	295.539
Instituto de Desarrollo Agropecuario	89.515.548	36.123.265	1.369.981
Corporación Nacional Forestal	20.926.169	2.941.950	1.348.003
Servicio Agrícola y Ganadero	30.416.578	12.506.073	930.564
BIENES NACIONALES	8.863.468	2.779.266	941.415
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	2.984.737.641	579.800.389	2.649.088
Subsecretaria del Trabajo	1.424.778	10.866	88.341
Dirección del Trabajo	14.066.341	105.539	449.210
Subsecretaría de Previsión Social	591.759	0	11.318
Dir. General de Crédito Prendario	12.440.306	158.520	314.015
Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	20.014.703	17.252.544	88.678
Superintendencia de Seguridad Social	2.252.501	1.038	150.939
Superintendencia de AFP	2.796.205	29.768	5.948
Instituto de Normalización Previsional (4)	2.144.688.363	346.422.270	139.092
CAPREDENA	406.862.947	52.810.761	534.277
DIPRECA	217.616.541	16.268.377	213.330
HOSPITAL DIPRECA	15.092.500	100.009	653.940
Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales(3)	146.890.697	146.640.697	0
SALUD	1.650.540.819	814.317.326	36.664.434
Subsecretaría de Salud	62.484.662	207.566	31.148.499
Fondo Nacional de Salud	850.874.456	677.209.516	103.800
Servicios de Salud	701.913.997	136.413.824	4.884.616
Servicio de Salud del Medio Ambiente			
Instituto de Salud Pública	5.524.420	13.587	152.947
Central de Abastecimiento	27.290.097	386.051	370.566
Superintendencia de ISAPRES	2.453.187	86.782	4.006
MINERIA	20.895.024	6.844.056	3.646.993
Subs. de Minería	9.103.006	6.694.198	1.451.124
Comisión Chilena del Cobre	1.563.536	6.614	82.002
Serv. Nac. de Geología y Minería	4.329.073	32.178	1.155.443
Comisión Chilena de Energía Nuclear	4.527.002	111.066	288.045
Comisión Nacional de Energía	1.372.407		670.379
VIVIENDA Y URBANISMO	566.902.615	6.262.876	274.183.732
Subsecretarias	277.921.865	5.238.837	3.769.839
SERVIUS	284.445.552	1.021.870	268.774.891
Parque Metropolitano	4.535.198	2.169	1.639.002

www.cepchile.cl

TRANSPORTES Y TELECOM.	34.698.753	15.602.296	3.014.902
Subsecretaria de Transportes	29.104.733	15.000.235	2.252.704
Subsecretaria de Telecomunicaciones	5.328.190	600.592	754.643
Junta de Aeronáutica Civil	265.830	1.469	7.555
PLANIFICAC. Y COOPERACION	61.667.922	16.198.716	5.694.008
Subsecretaría de Planificación	15.277.399	1.991.405	5.247.472
Fondo de Solidaridad e Inversión Social	24.341.326	6.780.168	246.211
Agencia de Cooperación Internacional	2.076.853	1.191.803	15.302
Servicio Nacional de la Mujer	5.006.595	1.198.394	136.926
Instituto Nacional de la Juventud	1.446.074	401.452	5.987
Corporación Nacional de Des. Indígena	11.373.361	2.713.845	40.242
Fondo Nacional de la Discapacidad	2.146.314	1.921.649	1.868
SECR. GRAL. DE LA PRESIDENCIA	13.915.322	5.673.752	1.897.976
Secretaría Gral de la Presidencia	2.945.661	506.120	33.766
Comisión Nacional del Medio Ambiente	10.969.661	5.167.632	1.864.210
SECR. GRAL. DE GOBIERNO	7.809.164	2.364.337	64.875
Secretaría Gral de Gobierno	6.927.857	2.058.081	31.763
Consejo Nacional de Televisión	881.307	306.256	33.112
TOTAL SECTOR PUBLICO	**9.047.530.659**	**2.672.307.001**	**790.662.883**

Notas:

(1) El Subtítulo 25 corresponde a Transferencias Corrientes realizadas por el sector público que –en general– constituyen subvenciones a personas naturales o jurídicas, sin prestación recíproca en bienes o servicios y –en especial–, subsidios para el financiamiento de actividades específicas o programas especiales.

(2) El Subtítulo 31 corresponde a Inversión Real que comprende los gastos de formación de capital y compra de activos físicos existentes.

(3) Este no es un servicio público, es un programa presupuestario al cual se le han asignado estos recursos.

(4) Para el INP, el presupuesto total incluye $1.685.265.195 miles para prestaciones provisionales, que corresponden al Subtítulo 24.

www.cepchile.cl

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros:

1. "Gerencia Pública: Elementos para un Debate", *Documentos de Trabajo,* Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Chile, 1ª Ed. Abril de 1998, 92 pp y 2ª Ed. Noviembre de 1998, 95 pp.
2. "Gerencia Pública. Seminario Nacional" (1998) Seminarios, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Chile, 70 pp.
3. *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio* (1998) Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Chile, Dolmen Ediciones, 297 pp.
4. "Pay Reform in the Public Service: Initial impact on pay dispersion in Australia, Sweden and the United Kingdom", *Occasional Papers Nº10*, PUMA-OECD, 1996, Paris, 58 pp.
5. "Senior Civil Service Pay: A study of eleven OECD countries 1980 - 1991", *Occasional Papers Nº4*, PUMA-OECD, 1994, Paris, 64 pp.
6. "*Question et Evolutions Dans la Gestion Publique: Examen 1996 - 1997"*, PUMA - OECD, 1997, Paris, 340 pp.
7. "*Enquête de resultats: Pratique de gestions des performances*", PUMA - OECD, 1997, Paris, 145 pp.
8. "La reforma del sector público en Nueva Zelandia"(1997), *Documento de Trabajo, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública*, Chile, Octubre, 46 pp.
9. "*Premier Rapport*"(1998), Comité Consultatif sur le maintien en poste et la rémunération du personnel de direction, Consejo del Tesoro, Canadá, Enero, 52 pp.
10. "Guía Metodológica para la Formulación de Programas de Mejoramiento de la Gestión: PMG ley 19553", *Documento de trabajo,* Dirección de Presupuestos, Chile, 1999, 32 pp.
11. "Sueldos Competitivos para un Gobierno Competente y Honesto : Parámetros de comparación para Ministros y Altos Funcionarios Públicos", *Documento de Trabajo*, Oficina del Primer Ministro, División de Servicio Público, Singapur, 1994, 21 pp.
12. *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española de la Lengua, 21ª Edición, 1992.
13. *Revista de Derecho y Jurisprudencia, T. 63,* Editorial Jurídica de Chile, 1966, Santiago.
14. *Revista Fallos del Mes Nº288*, 1982, Santiago, Chile.
15. *Ley de Presupuestos del Sector Público* (1999), Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, República de Chile, 432 pp.
16. *Instrucciones para Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público* (1999), Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, República de Chile, 297 pp.

www.cepchile.cl

17. *Boletín Informativo de la Dirección General del Servicio Civil, Edición Especial Nº1* (1996), Presidencia de la Nación, Secretaría de la Función Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado, Argentina.
18. Silva Cimma, Enrique, *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. La Función Pública*, Editorial Jurídica de Chile, 1995.
19. Pantoja Bauzá, Rolando, *Estatuto Administrativo Interpretado*, Editorial Jurídica de Chile, Reimpresión de la Cuarta Edición, 1992.
20. *Estado de la Situación Presupuestaria del Sector Público. Análisis Consolidado*, Contraloría General de la República, República de Chile , años 1995 a 1998.
21. *Estadísticas de las Finanzas Públicas*, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, República de Chile, varios años.
22. *Boletín de Jurisprudencia*, Contraloría General de la República, República de Chile, diversos ejemplares.

Prensa citada:
1. Diario *El Mercurio*, Santiago, 7 de Noviembre de 1998;
2. Diario *El Mercurio*, Santiago, 9 de Abril de 1999;
3. Diario *El Mercurio*, Santiago, 6 de Junio de 1999;
4. Diario *El Mercurio*, Santiago, 13 de Junio de 1999;
5. Diario *El Mercurio*, Santiago, 11 de Julio de 1999;
6. Diario *El Mercurio*, Santiago, 27 de Septiembre de 1999;
7. Revista *Qué Pasa*, Santiago, 6 de Enero de 1996;
8. Revista *Qué Pasa*, Santiago, 3 de Enero de 1998;
9. Revista *Qué Pasa*, Santiago, 10 de Julio de 1999.

Sitios web de interés general consultados:
- *www.ena.fr*: Escuela Nacional de Administración, Francia
- *www.oecd.org*: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- *www.modernizacion.cl*: Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Chile
- *www.mideplan.cl*: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Chile
- *www.agci.cl*: Agencia de Chilena de Cooperación Internacional, MIDEPLAN, Chile
- *www.gc.ca*: Gobierno Canadiense
- *www.psc-cfp.gc.ca*: Comisión de Servicio Público, Canadá
- *www.tbs-sct.gc.ca*: Secretaría de la Oficina de la Tesorería, Canadá
- *www.ccmd-ccg.gc.ca*: Centro Canadiense para el Desarrollo Administrativo
- *www.lareleve.leadership.gc.ca*: The Leadership Network, Canadá
- *www.ssc.govt.nz*: State Service Commission, Nueva Zelandia

www.cepchile.cl

Direcciones específicas revisadas en internet:

- *www.tbs-sct.gc.ca/report/dwnld/ee96-97e.pdf*: Employment Equity in the Federal Public Service 1996-1997, Annual Report to Parliament, Tesorería Canadiense
- *www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/hrpubs/hr_9_e.html*: Información sobre recursos humanos en el gobierno federal canadiense
- *www.psc-cfp.gc.ca/pp* y *www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/hrpubs/TB_858/siglist_e.html*: Información sobre recursos humanos en el servicio público canadiense
- *www.finance.gov.au*: Departamento de Administración y Finanzas, Gobierno de Australia
- *www.ena.fr/F/pe/index.html*: Información sobre la ENA francesa
- *www.modernizacion.cl/cedoc/docs/Gerencia2.doc*: Propuesta Integral de Gerencia Pública, Documento de Trabajo, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Chile
- *www.modernizacion.cl/noticias/master/index.html*: Información sobre el programa piloto "Master en Gerencia Pública", del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Chile
- *www.mideplan.cl/becas/becas.html*: Información sobre Beca Presidente de la República para estudios en el exterior, MIDEPLAN, Chile
- *www.mideplan.cl/becas/becas04.html*: Información sobre Beca Presidente de la República para estudios en Chile, MIDEPLAN, Chile
- *www.agci.cl/rrhh/ibecas.htm*: Información sobre becas disponibles a través de AGCI, MIDEPLAN, Chile
- *www.ssc.govt.nz//searchset.htm*: Información sobre sistemas de evaluación basados en *outcomes* en Nueva Zelandia.

www.cepchile.cl

Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile*

ALFREDO REHREN

Doctor en Ciencia Política (Ph. D) en la Universidad de Texas, Austin.
Profesor del Instituto de Ciencia Política
de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

* Trabajo preparado para la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos. La investigación ha contado con el apoyo financiero de la Fundación Tinker de Nueva York y fue publicada como *Documento de Trabajo* Nº 305 (Junio 2000). El autor agradece los comentarios de Salvador Valdés Prieto y de los miembros de la comisión en una presentación oral preliminar del mismo. Asimismo, las sugerencias posteriores de Alan Angell del Latin American Centre en St. Antony's College, Oxford University, ayudaron a clarificar partes del texto. Los puntos de vista aquí expresados y posibles errores son, por supuesto, de mi exclusiva responsabilidad.

Indice de Materias

Introducción 131

1. Clientelismo político: precisiones teóricas 132

2. La corrupción y su vinculación con el clientelismo 135

3. Clientelismo político y reforma administrativa en Estados Unidos e Inglaterra 141

4. Clientelismo político y crecimiento del Estado en Chile 149

5. Intentos de reorganización administrativa del Estado chileno 154

6. La economía de mercado: ¿Fin del clientelismo político en Chile? 159

7. El nuevo "gerente público" chileno en perspectiva política 163

www.cepchile.cl

*"La ciudad es como una gran empresa, cuyos accionistas son la gente... Por lo tanto, los asuntos municipales deben ser manejados sobre bases estrictamente empresariales y dirigidos no por hombres de partido, republicanos o demócratas, sino por hombres que tengan experiencia empresarial y en las ciencias sociales."***

INTRODUCCIÓN[1]

El esquema de gerencia pública en discusión en Chile plantea interesantes dilemas con respecto a la reforma del Estado, un tema que ha permeado gran parte del debate político en la última década. Esta reforma resulta deseable en la medida en que logre aumentar la eficiencia y eficacia con que el Estado cumple sus funciones y reduzca las posibilidades de corrupción. Y una manera de reformar la burocracia central es introducir el esquema de "gerentes públicos".

Para tener éxito una propuesta de reforma del Estado debe reconocer que existen incentivos a mantener las cosas en su estado actual o a introducir cambios que produzcan beneficios para las fuerzas políticas que emprendan dichas reformas. En este sentido, los partidos políticos pueden basar su éxito electoral en su capacidad para ofrecer empleos estatales o ventajas para sus militantes y/o simpatizantes, modo de vinculación política conocido como clientelismo político. En Chile el clientelismo se manifestó históricamente en la creación de empleos estatales y en la oferta de beneficios sociales al ciudadano en un contexto de creciente movilización política y social.

** Propuesta de John H. Patterson, fundador de la *National Cash Register Company*, efectuada en Dayton, Ohio, en 1896, citada por James Weinstein, *The Corporate Ideal in the Liberal State: 1900-1918* (Boston: Beacon Press, 1968), p. 93.

[1] Los párrafos que siguen están basados en los términos de referencia discutidos y elaborados en dos reuniones iniciales sostenidas por el autor con Salvador Valdés Prieto en marzo de 1999. Éstos orientaron el contenido de este trabajo.

www.cepchile.cl

Por otra parte, los partidos podrían basar su éxito electoral en desarrollar políticos "estrellas", con buena imagen en los medios de comunicación y adaptando sus propuestas a lo indicado en las encuestas de opinión pública. Esta estrategia permite ganar el apoyo de grandes masas de votantes, prestando servicios tales como diseño de nuevas soluciones a los problemas sociales. Los recursos financieros para las campañas electorales podrían requerir de altos gastos en publicidad y de recursos permanentes para mantener asesores que provean del contenido de los mensajes. Un partido político podría transformarse en una "coalición de políticos estrellas", distinto al "partido de máquina", donde las estrellas comparten gastos. Esta nueva forma de vinculación política conduce a la personalización de la política y se encuentra vigente en muchas democracias contemporáneas.

En el caso chileno, puede decirse que en la actualidad conviven ambos modos de vinculación política y que cada una de estas formas de competencia tiene consecuencias distintas para una reforma del Estado. El clientelismo exige acceso a empleos para la coalición gobernante y la capacidad para distribuir fondos estatales. Por ello, el partido clientelista podría oponerse a reformar el Estado. Un punto vulnerable del clientelismo es la desafección del ciudadano común y el descontrol interno que permite la división del partido en máquinas competitivas entre sí, que quitan efectividad electoral al partido.

Por otra parte, el "político estrella" ante la necesidad de fondos para financiar su publicidad electoral está expuesto a la tentación de traficar con su influencia y ser atrapado en un escándalo de corrupción. Pero puede defenderse optando por métodos indirectos de obtención de fondos, tales como dejarse influenciar por las empresas reguladas que paguen honorarios más generosos a sus asesores, o que aporten más fondos a su campaña electoral.

La competencia entre ambas formas de hacer política toma muchas formas, entre las que debe mencionarse la promoción de la reforma del Estado por parte de los "políticos estrellas". En efecto, de tener éxito tal reforma, privaría de recursos a la maquinaria clientelista y aumentaría la eficiencia administrativa de la burocracia, dejando el campo libre a los políticos de este tipo para implementar sus propuestas. El rol de "gerente público" podría convertirse en una nueva generación de "políticos notables".

1. Clientelismo político: precisiones teóricas

El clientelismo político es un modo de vinculación política entre un patrón y un cliente construido sobre la base de transacciones asimétricas, donde el primero controla importantes recursos de poder y garantiza, como

www.cepchile.cl

un "guardián", el acceso a ellos de su clientela a cambio de lealtad y apoyo político. Esta relación diádica es de carácter particularista y se desarrolla entre individuos que gozan de un poder y status socioeconómico desigual con el fin de lograr beneficios mutuos, intercambio de puestos de trabajo, contratos, cargos de poder y vínculos personales por apoyo político, especialmente por votos[2].

El origen del clientelismo político se ha asociado con sociedades estratificadas donde coexisten estructuras de poder desiguales y asimétricas junto con el desarrollo de lealtades interpersonales basadas en el particularismo. La evolución del clientelismo desde el nivel micropolítico y su incorporación en marcos institucionalizados de redes a nivel macropolítico –con importantes ramificaciones en la burocracia estatal– ha coincidido con procesos de mayor competencia y participación política y la incorporación de las masas al proceso electoral. De hecho, el clientelismo político maximiza la influencia de las masas que son movilizadas por los partidos políticos y a su vez provee de importantes mecanismos de cooptación y control a las elites partidistas.

En las democracias emergentes que requieren de la selección de líderes a través del sufragio universal y competencia entre partidos, el clientelismo político ha tenido su más fiel expresión en los "partidos de máquina". Estos, más que actuar en base a principios políticos son una organización no-ideológica interesada en asegurar puestos y en distribuir ingresos para sus líderes y quienes trabajan para ellos[3].

El desarrollo de "partidos de máquina" –tanto rurales como urbanos– basados en el clientelismo político ha sido característico de muchas experiencias populistas latinoamericanas[4]. La experiencia de la "máquina política" es ajena a la realidad política chilena debido al desarrollo de un sistema de partidos basado en la representación de intereses de clase y de grupos de interés a contar de la década de los treinta. Sin embargo, esto no es totalmente incompatible con la política de "partidos de máquina". La temprana dependencia de los partidos políticos chilenos de los recur-

[2] Véase René Lemarchand, "Comparative Political Clientelism: Structure, Process and Optic", en S. N. Eisenstadt and René Lemarchand (eds.), *Political Clientelism, Patronage and Development* (Beverly Hills: Sage Publications, 1981), pp. 7-32, y Alan S. Zuckerman, *The Politics of Faction: Christian Democratic Rule in Italy* (New Haven: Yale University Press, 1979), p. 20. También José A. González Alcantud, *El clientelismo político* (Barcelona: Anthropos, 1997).

[3] James C. Scott, "Corruption, Machine Politics, and Political Change", *American Political Science Review* 43 (December 1969), p. 1143.

[4] Robert R. Kaufman, "Corporatism, Clientelism and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries", en James M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977).

www.cepchile.cl

sos del Estado generó condicionantes estructurales que favorecieron la utilización de prácticas clientelistas. Paquetes legislativos conteniendo beneficios socioeconómicos dirigidos a distintos grupos sociales actuarán como incentivos para capturar su apoyo electoral.

Bernard Manin distingue entre una vinculación política entre líderes y masas basada en el *marchandage* y otra en la *discussion*. En la primera, la interlocución busca producir opiniones y apoyos basados en la retribución, la promesa o la amenaza que afectan los intereses personales inmediatos de los interpelados. Así, se habla de marchandage cuando un interlocutor busca cambiar la opinión de otro, proponiéndole un intercambio de dinero, bienes o servicios, con la perspectiva de acordar un precio y no de argumentar para convencer. Sin embargo, el gobierno representativo concede un lugar central a la dimensión racional y argumentativa de la discussion que enfatiza "intercambios absolutamente desinteresados" donde sólo interviene la razón. Mientras el marchandage consiste en proposiciones personales de beneficios inmediatistas que dependen de la voluntad de quien las formula, la discussion, muy por el contrario, utiliza proposiciones impersonales y generales de beneficios en el largo plazo[5].

Fenómenos como el clientelismo no serían sino una manifestación del marchandage, que reducen el rol potencial del ciudadano autónomo a una dependencia de "patrones" que controlan el acceso a bienes públicos y centros políticos, erosionando la noción moderna de representación política, *public accountability* , ciudadanía y racionalidad del mercado[6].

El cuestionamiento público a las instituciones democráticas tiene sus fundamentos en una "crisis de representación" que afecta también a todas las democracias contemporáneas[7]. Debido a una metamorfosis o mutación de los mecanismos de vinculación política, la "democracia de partidos" se ha transformado en una "democracia pública" con la consecuente declinación del rol de los partidos políticos[8]. En la primera, los partidos

[5] Bernard Manin, *Principes du gouvernement represéntatif* (Paris: Flammarion, 1996), pp. 253-259.

[6] Véase Luis Roniger, "Civil Society, Patronage and Democracy", *International Journal of Comparative Sociology* 35 Nº 3-4 (1994), pp. 212-214, y S. N. Eisenstadt y Luis Roniger, "The Study of Patron-Client Relations and Recent Developments in Sociological Theory" en S. N. Eisenstadt y René Lemarchand (eds.), *Political Clientelism, Patronage and Development* (Beverly Hills: Sage Publications, 1981).

[7] Véase Russel J. Dalton, *Citizen Politics in Western Democracies* (Chatam: Chatam House, 1988) y Seymour Martin Lipset y William Schneider, *The Confidence Gap: Business, Labor, and Government in the Public Mind* (New York: The Free Press, 1983).

[8] Bernard Manin utiliza el término *démocratie du public,* dado el rol predominante que él asigna a la opinión pública, que expresada en las encuestas de opinión media la relación entre representantes y representados. Véase Bernard Manin, *Principes du gouvernement represéntatif*, capítulo 6. Sobre la crisis de representación democrática véase también

www.cepchile.cl

seleccionaban a sus representantes en base al grado de lealtad e identificación con propuestas programáticas –que normalmente reflejaban conflictos de clase– y sobre las cuales en definitiva votaba el electorado. El representante actuaba como simple mandatario, con su libertad sujeta a las interpretaciones oficiales de las propuestas programáticas, a riesgo de que su mandato fuera revocado por el partido. En la "democracia pública" los electores votan por la persona y personalidad de los candidatos más que por un partido. Los partidos tienden, a su vez, a seleccionar a sus candidatos en base a la confianza e imagen que ellos proyectan en el electorado pasando el representante a ser un *trustee* relativamente autónomo.

En este contexto, las máquinas partidistas pierden ascendiente y capacidad de control sobre las masas, pasando el clientelismo a ser relegado a un segundo plano frente a liderazgos más personalizados. Por ende, según Manin, la obligación del interpelador, o función del liderazgo democrático, es formarse una representación de la identidad e intereses de sus interpelados, que va más allá de sus características inmediatas y cambiantes, debiendo separarse de lo singular e inmediato, con el fin de alcanzar lo general y durable. Esto implica hacer uso del recurso a la razón y no al voluntarismo implícito en el clientelismo[9].

Sin embargo, la personalización de la vinculación política y la emergencia de la corrupción pueden tener un efecto nocivo para la democracia. Como ha sucedido en las experiencias neopopulistas de algunas de las nuevas democracias de América Latina, o "democracias delegativas", el clientelismo puede ser rearticulado por estos nuevos liderazgos personalizados desde el nivel presidencial en la forma de "semiclientelismo" donde la corrupción ha descollado como un importante componente. Al caso endémico de México se agregan las experiencias recientes de Argentina, Brasil, Venezuela y Perú[10].

2. La corrupción y su vinculación con el clientelismo

La corrupción se ha definido como una conducta individual desde tres perspectivas teóricas. La perspectiva legal la considera como una conducta que se desvía del cumplimiento formal de los deberes de un rol pú-

Pascal Perrineau, *L'engagement politique: déclin ou mutation*? (Paris: Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1994).

[9] Manin, p. 256.

[10] Véase Jonathan Fox, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics* 46 (January 1994), pp. 151-84; Kurt Weyland, "The Politics of Corruption in Latin America", *Journal of Democracy* 9 (April 1998), pp. 108-121.

www.cepchile.cl

blico debido a la existencia de intereses privados (personales, familiares o de facciones), sean éstos de carácter pecuniario o relativos al mejoramiento de *status*. También se considera corrupción a la violación de normas que limitan el ejercicio de cierto tipo de influencias orientadas al beneficio individual[11]. La perspectiva del interés público identifica la corrupción como una acción de quien detentando el poder público es inducido por el dinero u otros estímulos ilegales a realizar acciones que dañan el interés público en beneficio de quien provee esos favores[12]. Finalmente, una interpretación a partir del mercado (*public choice*) define al funcionario corrupto como aquel que aprovechándose de su posición pública mira su cargo como un negocio personal, buscando maximizar su ingreso, el cual depende de una situación de mercado y de su talento para encontrar el punto máximo de ganancias individuales en la curva de la demanda por bienes y servicios públicos[13]. En este último caso, se deduce que en la corrupción existe, a diferencia del clientelismo, una transacción más simétrica, donde el corruptor y el corrompido tienen un status comparable.

El estudio de la corrupción ha sido abordado dentro de la ciencia política desde distintas perspectivas. La teoría política, identificada con el enfoque moralista, señala a la corrupción como un problema perenne de la humanidad, para lo cual el estudio de los clásicos puede ayudar a comprender mejor las causas del deterioro político[14]. La economía política ha colocado énfasis en cómo las relaciones entre la política y el mercado introducen mecanismos que afectan la eficiente asignación de los recursos en la sociedad, dependiendo del rol y tamaño del Estado. La corrupción es vista como un fenómeno que prospera bajo el ámbito de una economía estatista, burocrática y regulada, y donde grupos con accesos privilegiados pueden crear condiciones estructurales conducentes al *rent-seeking* y *profit-seeking* . Desde esta perspectiva, la privatización y disminución del tamaño del Estado minimizarían el ámbito y alcances de la corrupción[15]. Sin embargo, la privatización no siempre reduce la corrupción porque la corrupción puede insertarse en el proceso mismo de privatización o des-

[11] Joseph Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review* 61 (June 1967), p. 67.

[12] C. J. Friedrich, "Political Pathology", *The Political Quarterly* 37 (1966), 74.

[13] Jacob van Klaveren, "The Concept of Corruption", en A. J. Heidenheimer, M. Johnston and V. T. LeVine, *Political Corruption: A Handbook* (New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers, 1989), pp. 149-163.

[14] J. Patrick Dobel, "The Corruption of a State", *APSR* 72 (September 1978), pp. 958-973.

[15] Susan Rose-Ackerman, *Corruption: A Study in Political Economy* (New York: Academic Press, 1978); Robin Theobald, *Corruption, Development and Underdevelopment* (Durham: Duke University Press, 1990).

www.cepchile.cl

plazarse hacia las instancias del Estado que regulan tarifas u otras condiciones de las empresas privatizadas[16].

La política comparada ha ubicado la corrupción como un fenómeno recurrente que está presente en todas las sociedades, pero que toma distintos aspectos y abarca diferentes ámbitos según sea el nivel de desarrollo. Se argumenta que dependiendo del tipo de contexto económico, social, burocrático y cultural, la corrupción podría incluso, bajo determinadas condiciones, fomentar el desarrollo. Sin embargo, siempre se apunta hacia su efecto nocivo final[17]. La política nunca ha sido ni será probablemente inmaculada, y la corrupción política no es nada nuevo. Pero la avaricia y la corrupción han llegado a niveles sin precedentes. En realidad, la corrupción ha llegado al punto en que corrompe a la política[18]. Estudios en política comparada señalan que el clientelismo político y la corrupción aparecen estrechamente ligados, especialmente cuando el clientelismo político domina las vinculaciones entre elites y masas[19].

El enfoque de políticas públicas ha focalizado su interés en las características de la burocracia, organización, procesos de tomas de decisiones, relaciones entre políticos y burócratas y mecanismos de control dentro del Estado democrático para prevenir y controlar la corrupción[20]. Finalmente, la literatura sobre comportamiento político ha resaltado el impacto electoral de la corrupción, focalizándose también en los mecanismos de financiamiento de campañas políticas en forma abundante[21].

---

[16] Susan Rose-Ackerman, "¿Una administración reducida significa una administración más limpia?" *Nueva Sociedad* 145 (Septiembre-Octubre 1996), pp. 66-79; Roberto Saba y Luigi Manzetti, "Privatization in Argentina: The Implications for Corruption," *Crime, Law and Social Change* 25 (1997), pp. 353-369.

[17] S. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press 1967); James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewoods Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1972).

[18] Giovanni Sartori, *Ingeniería Política Comparada* , 1994, p. 161.

[19] Alan S. Zuckerman, *The Politics of Faction: Christian Democratic Rule* (New Haven: Yale University Press, 1979); S. N. Eisenstadt y René Lemarchand, eds., *Political Clientelism, Patronage and Development* (Beverly Hills: Sage Publications, 1981); James C. Scott, "Corruption, Machine Politics, and Political Change", *APSR* 43 (December 1969), pp, 1142-1158.

[20] Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988); David J. Gould, "Administrative Corruption: Incidence, Causes, and Remedial Strategies" in Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991); J. B. McKinney and M. Johnston, eds., *Fraud, Waste and Abuse in Government: Causes, Consequences and Control* (1986).

[21] Barry S. Rundquist, Gerald S. Strom and John G. Peters, "Corrupt Politicians and Their Electoral Support: Some Experimental Observations", *American Political Science Review* 71 (September 1977), pp. 954-963); Alfredo Rehren y Eugenio Guzmán, "The Effects of Charges of Corruption on Chilean Municipal Elections: 1992-1996", trabajo presentado en la reunión anual Nº 94 de la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA), celebrada en Boston, Septiembre 3-6, 1998.

www.cepchile.cl

Desde una perspectiva subjetiva, un acto es corrupto cuando el peso de la opinión pública así lo determina. Resulta entonces clave considerar si existen diferencias entre la percepción del público y de la elite política con respecto a la corrupción, ya que ésta sólo existirá en la medida en que ambos (elite y el público) juzguen determinada conducta como corrupta y deseen restringirla (corrupción negra). Es posible que ambos consideren ciertas conductas corruptas, pero no decidan castigarlas (corrupción blanca); o que no exista congruencia en la percepción de qué es corrupto y si se debe castigar (corrupción gris). Esta perspectiva no excluye que una conducta pueda ser considerada ilegal o atentatoria contra el interés público, pero tiene implicancias metodológicas distintas [22].

Otra consecuencia del concepto de que un acto es corrupto cuando el peso de la opinión pública así lo determina, es que el significado de la corrupción está fuertemente enraizado en el contexto sociocultural. Así, la perspectiva legal, por ejemplo, entra frecuentemente en conflicto con prácticas socioculturales concretas. De ahí que la perspectiva legal, en el caso chileno, no permita aprehender el fenómeno en su dimensión real ni insertarlo en la dinámica del proceso político, porque eventualmente muchas prácticas corruptas no están definidas como ilegales[23].

En sociedades de cambio como la nuestra, el desarrollo de un sistema político pluralista, el surgimiento de roles políticos modernos, junto con un sistema de orden público nuevo, una cultura política remozada y una recién implementada economía de mercado, crean estructuras y prácticas políticas que alteran el contexto y por lo tanto el contenido subjetivo de la corrupción.

La perspectiva del desarrollo político juega entonces un rol crítico en la formación y cambio de la idea de corrupción a través del tiempo. A su vez, la corrupción puede tener consecuencias más o menos desintegradoras en ciertos momentos y bajo determinadas condiciones en el proceso de cambio político[24]. La corrupción mina en el corto plazo la confianza política del ciudadano en los representantes electos y los funcionarios públicos. Los derechos del ciudadano quedan además expuestos a una lucha desigual, porque esas condiciones favorecen a quienes practican la corrup-

[22] A. J. Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (Holt, Rinehart and Winston, 1970).

[23] Sin embargo, la nueva Ley de Probidad cambia esa situación en Chile respecto de prácticas tales como tráfico de influencias, incompatibilidad de intereses, pago de comisiones y enriquecimiento ilícito entre otras. Véase *El Mercurio*, 16 de octubre de 1999, p. C1.

[24] Michael Johnston, "The Political Consequences of Corruption: A Reassessment", *Comparative Politics* 18 (July 1986), pp. 459-477.

www.cepchile.cl

ción. Se concentra así la influencia política en elites corruptas en desmedro de quienes más necesitan conducir sus peticiones a través de canales formales y procedimientos establecidos, deteriorándose los modos de participación política no corruptos.

En el largo plazo, la corrupción inhibe la formación de grupos autónomos en la sociedad civil, creándose vínculos de dependencia y de explotación en las grandes mayorías por minorías corruptas. Se reduce la política y la discusión de temas de interés público a un ámbito de intereses facciosos, deslegitimando el proceso político formal, el rol de los partidos y las instituciones políticas. En este contexto la permeabilidad de la clase política a la corrupción tiene un impacto desintegrador para la sociedad. Además, las consecuencias económicas de la corrupción tienden a minar las bases económicas que sustentan una democracia liberal[25].

Desde un punto de vista teórico, el clientelismo político crea condiciones que favorecen el desarrollo de la corrupción. La literatura comparada demuestra, a partir de los casos más paradigmáticos como el italiano, mexicano y español, que existe una estrecha e indisoluble complementariedad entre clientelismo político y corrupción[26]. La frontera que divide ambos fenómenos es sinuosa y poco perceptible, transformándose por lo general la corrupción en un eficaz instrumento del clientelismo político y formando ambos un espiral de difícil terminación. Cuando los recursos de poder que controlan los partidos políticos son públicos, ejerciendo dicho control fundamentalmente a través del manejo de los cargos públicos, entonces los partidos pueden actuar como virtuales patrones, incurriendo en potenciales prácticas corruptas, al ofrecer recursos públicos para beneficio partidista y eventualmente para beneficio personal de quienes los controlan, pero no para la ciudadanía.

La existencia de redes clientelistas fuertemente entronizadas puede contribuir al desarrollo de un patrón de dependencia, en el cual es casi imposible escapar de lo que Donatella Della Porta ha descrito como 'círcu-

[25] Michael Johnston, "Comparing Corruption: Conflicts, Standards and Development", ponencia presentada en el Congreso de IPSA, Berlín (agosto de 1994).

[26] Véase el clásico artículo de James C. Scott, "Corruption, Machine Politics, and Political Change", *American Political Science Review* 43 (1969), pp.1142-1158 y su *Comparative Political Corruption* (Prentice-Hall, 1972); Arnold J. Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (Holt, Reinhart and Winston, 1970); S. N. Eisenstadt y René Lemarchand (eds.), *Political Clientelism, Patronage and Development* (Beverly Hills: Sage Publications, 1981). Más recientemente Paul D. Hutchcroft, "The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development", *Political Studies* 45 (1997), pp. 639-658, y los artículos sobre la corrupción en Italia, México y España, incluidos en Walter Little y Eduardo Posada-Carbó, *Political Corruption in Europe and Latin America* ponen especial énfasis en el clientelismo político como variable explicativa de la corrupción.

www.cepchile.cl

los viciosos' de clientelismo-corrupción-clientelismo y administración ineficaz-corrupción-administración ineficaz[27].

Discutiendo la corrupción en Italia, Della Porta concluye que los costos de la actividad política aumentaron por la ampliación permanente de la compra de votos que involucra el clientelismo político, forzando a los políticos a buscar incentivos materiales para invertir más en la lucha por el ascenso al poder. La necesidad de comprar más votos incentivó, a su vez, la búsqueda de fondos a través de medios ilegales, dejándose los políticos "ser corrompidos". Invirtiendo las ganancias de los sobornos en la compra de votos, los políticos corruptos se transformaron en más competitivos. Y si esto sucede con el crimen organizado obteniendo protección política, el colapso y crisis de legitimidad democráticas son inminentes[28].

Las raíces históricas de la corrupción existente en Chile se encontrarían en el desarrollo de prácticas de rent-seeking que emergen alrededor de la política arancelaria, cambiaria y crediticia emprendidas por el Estado chileno hacia fines del siglo pasado y que beneficiaron a un reducido número de familias que monopolizaban el poder económico[29].

Hacia la década de los treinta, nuevas condiciones sociopolíticas permitirían el desarrollo de incipientes prácticas corruptas, esta vez como consecuencia de la emergencia de un sistema de partidos mucho más competitivo y la incorporación de nuevos sectores sociales a la política nacional a través de políticas clientelistas. El cohecho estuvo fuertemente ligado a movilizaciones populares hasta que no se modificó la legislación electoral en 1958[30].

En junio de 1968 la Contraloría General de la República daba cuenta de 316 investigaciones realizadas durante 1965, 1966 y 1967, comprobando fraudes, uso indebido de dineros fiscales y pago de subvenciones indebidas a centros comunitarios. Se denunciaban abonos de grandes sumas de dinero en la cuenta que el tesorero del PDC había abierto en el Banco del Estado; créditos del mismo banco a candidatos a diputados para las elecciones parlamentarias de 1969 sin garantía; la formación de "cajas elec-

[27] Paul Heywood, "Political Corruption: Problems and Perspectives", *Political Studies* 45 (1997), p. 427.

[28] Donatella Della Porta y Alberto Vannucci, "The Perverse Effects of Political Corruption", *Political Studies* 45 (1997), pp. 534-535.

[29] Véase Gabriella R. Montinola, "The Efficient Secret Revisited: The Emergence of 'Clean' Government in Chile" (manuscrito no publicado, 1996?). También Crisóstomo Pizarro, "Políticas públicas y grupos de presión en Chile, 1965-1970: un análisis exploratorio", *Estudios CIEPLAN* 26 (Agosto 1978).

[30] Véase Ricardo Cruz-Coke, *Historia Electoral de Chile 1925-1973* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1984), pp. 29-31, y Julio Samuel Valenzuela, "Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX", *Estudios Públicos* 66 (Otoño 1997), pp. 215-257.

www.cepchile.cl

torales", y otros escándalos. Asimismo, se desviaban fondos de empresas estatales y servicios públicos a la Secretaría General de Gobierno para financiar gastos de publicidad preelectorales[31].

3. Clientelismo político y reforma administrativa en Estados Unidos e Inglaterra

a) Estados Unidos de América

Los cambios experimentados por la economía y la sociedad norteamericanas hacia fines del siglo pasado –inicio de la industrialización, desarrollo de un mercado nacional, desaparición de las tradicionales comunidades aisladas, surgimiento de las grandes urbes, fuertes procesos de inmigración y aparición de una clase media– condujeron a una fuerte urbanización de la política nacional, concentrándose el poder político y burocrático en las grandes ciudades. Surgieron las máquinas políticas urbanas articuladas por grandes jefes de precinto (ej.: Tammany Hall) que vinculaban la población con los gobiernos municipales y cuyos fines principales fueron la entrega de favores, especialmente acceso al trabajo; solucionar problemas de servicios de utilidad pública; designar candidatos y representar a la máquina más allá de los límites urbanos. La ausencia de políticas nacionales hacían del Congreso Nacional en la época "un foro donde los diversos grupos privados satisfacían sus intereses lo mejor que podían"[32].

A partir de los 1880 la política reformista destinada a "purificar las instituciones políticas" de prácticas corruptas tomó cuerpo en la reforma municipal; introdujo *manager movements* en la administración de la política urbana, y en la reforma del servicio civil a nivel federal. Su objetivo fue lograr un gobierno puro y frugal, desarticular el patronazgo y el dispendio

[31] Véase diario *Última Hora* del 25 junio 1968; 7 diciembre 1968; 6 febrero 1969 y 2 abril 1969. Un ejemplo lo constituye el Comando Nacional contra la Inflación (CONCI) que en 1966 se financió con el 1,575% de los recursos provenientes de la comisión cobrada en los hipódromos por concepto de apuestas (Decreto Nº 1.995) y cuya distribución correspondía a la Subsecretaría de Hacienda. Bajo la dirección del diputado democratacristiano Mario Hamuy, los gastos de esta institución fueron denunciados por beneficiar los gastos electorales y personales de Hamuy, según funcionarios democratacristianos de la propia institución, corroborada por la Contraloría General de la República. *Última Hora*, 27 de febrero de 1969, p. 7.

[32] Véase Robert H. Wiebe, *The Search for Order*: 1877-1920 (New York: Hill and Wang, 1967), especialmente pp. 11-43 y. p. 32; James C. Scott, "Corruption, Machine Politics, and Political Change," *American Political Science Review* 43 (Diciembre 1969), pp., y Michael Johnston, "Patrons and Clients, Jobs and Machines: A Case Study of the Uses of Patronage", *American Political Science Review* 73 (Junio 1979), pp. 385-98.

www.cepchile.cl

de favores[33]. Para erradicar la máquina política y el patronazgo a nivel federal se aprobó la *Pendleton Act* y se creó la *Civil Service Commission* en 1883, implementándose un sistema de mérito para el servicio civil basado en exámenes competitivos, seguridad en el cargo y neutralidad política[34].

Sin embargo, con el tiempo el nuevo sistema produjo una excesiva centralización; hizo difícil la contratación expedita de personas calificadas; dificultó el reconocimiento y premio al rendimiento a través del aumento de remuneraciones y dificultó enormemente el desplazamiento de ejecutivos dentro del gobierno federal[35].

En un proceso político fragmentado como el norteamericano, los ejecutivos políticos leales al Presidente enfrentaron una burocracia de mérito donde múltiples vínculos entre las agencias del gobierno federal con los comités en el Congreso y grupos de interés (*iron triangles*) hacían impracticable una reforma al sistema. El poder de la burocracia residía no sólo en su capacidad técnica y espíritu de cuerpo, sino en sus conexiones con poderosos grupos de interés y su discrecionalidad para ejecutar las leyes. Dada la corta duración del ciclo político, quienes ocupaban cargos de confianza del jefe de Estado y eran responsables en el gobierno federal de implementar la agenda presidencial, encontraban difícil trabajar con la burocracia, hasta tal punto que las relaciones entre burócratas y ejecutivos políticos llevaron a calificar al gobierno federal como "un gobierno de extraños"[36].

Todos los gobiernos trataron de reformar el sistema de administración de personal en el Poder Ejecutivo con el fin de implementar su agenda política y responder a los tiempos políticos que enfrentaban, sin resultados positivos. Las propuestas del *Brownlow Committee* (1937) para mejorar la capacidad de gestión presidencial del sistema de personal federal,

[33] Véase Robert H. Wiebe, *The Search for Order: 1877-1920*, pp. 60-61, y James Weinstein, *The Corporate Ideal in the Liberal State: 1900-1918* (Boston: Beacon Press, 1968), pp. 92-116 para una interesante discusión sobre la evolución de las ideas del movimiento empresarial y su influencia en la adopción de formas de gobiernos por comisión en el ámbito urbano.

[34] Véase U.S. Congress, "The Pendleton Act"; Paul P. Van Riper, "Americanizing a Foreign Invention: The Pendleton Act of 1883", y Frank J. Goodnow, "Merit System and Politics", reproducidos en Frank J. Thompson, ed., *Classics of Public Personnel Policy* (Oak Parks, Il.: Moore Publishing Company, 1979), pp. 4-21.

[35] Testimonio de Alan K. Campbell, chairman, *U. S. Civil Service Commission*, ante el *House Committee on Post Office and Civil Service* de la Cámara de Representantes (Marzo 14, 1978), en Frank J. Thompson, ed., *Classics of Public Personnel Policy*, pp. 79-80.

[36] Véase Hugh Heclo, *A Government of Strangers: Executives Politics in Washington* (Washington: The Brookings Institution, 1977); Harold Seidman, *Politics, Position and Power: The Dynamics of Federal Organization* (New York: Oxford University Press, 1970); Francis E. Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy* (Boston: Little, Brown and Co., 1976).

www.cepchile.cl

inspiradas en el PODSCORB[37] y en los principios de una "ciencia de la administración", fueron rechazadas en el Congreso "por miedo a que llevarían a un aumento no deseado del poder presidencial".

Similares propuestas de la *First Hoover Commission* (1945) también fueron olvidadas. La *Second Hoover Commission* (1955) propuso la creación de un *Senior Civil Service* que fue recibido con muy poco entusiasmo por el Congreso. En ella merodeaba el espectro de "una nueva fuerza política" que "dotada de un gran poder administrativo podría llevar a destruir el gobierno representativo". Anticipándose a los tiempos, la Segunda Comisión Hoover propuso la rotación de personal dentro de las agencias del Ejecutivo, lo cual fue rechazado por diversos representantes porque rompería las relaciones existentes entre los subcomités del Congreso y burócratas de carrera en diversas agencias, minando así una importante fuente de información para los representantes [38].

Una vez que sus iniciativas legislativas fueron rechazadas por el Congreso (*Federal Executive Service* en 1971 y *Executive Personnel System* en 1974), el Presidente Richard Nixon implementó una serie de iniciativas, contenidas en el célebre Manual de Malek , destinadas a manipular y doblegar la burocracia federal que se oponía a su *New Federalism* y política social. Nixon estableció una función de inteligencia de personal en cada departamento o agencia, consistente en actividades de investigación y desarrollo de personal para promover el reclutamiento de leales políticos en posiciones claves e implementar técnicas de remoción que incluían el "asalto frontal", traslados, funcionarios itinerantes, creación de nuevos niveles administrativos, cambio de responsabilidades y técnicas de aislamiento, con el objetivo de "lograr un firme control político del departamento, o agencia, al mismo tiempo que lograr una buena administración"[39].

[37] PODSCORB es el acrónimo que encierra las tareas fundamentales propuestas para la reforma del ejecutivo norteamericano por el *Brownlow Committee* en 1937 y que están contenidas en Luther Gulick y Lyndall Urwick, eds., *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration, 1937). Su texto corresponde a la letra inicial de las funciones estratégicas que debe implementar el ejecutivo: "Planning, organizing, staffing, directing, co-ordinating, reporting and budgeting". Ver Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, eds., *Classics of Public Administration* (Oak Park, Illinois: Moore Publishing, 1978), pp. 38-47.

[38] Véase G. Calvin Mackenzie, "The Paradox of Presidential Management" en Hugh Heclo y Lester M. Salamon (eds.), *The Illusion of Presidential Government* (Boulder, Co.: Westview Press, 1981), pp. 113-145.

[39] Véase R. L. Cole and B. A. Caputo, "Presidential Control of the Senior Civil Service: Assessing the Strategies of the Nixon Years", *American Political Science Review* 73 (1979), pp. 399-413; R. Randall, "Presidential Power versus Bureaucratic Intransigence: the Influence of the Nixon Administration on Welfare Policy", *American Political Science Review* 73 (1979), pp. 795-810, y *Executive Session Hearings before the Select Committee on Presidential Campaign Activities of the United States Senate, Watergate and Related Activities,*

www.cepchile.cl

Con el tiempo el sistema creado en 1883 no permitió experimentar con nuevos enfoques de gestión de personal y tal como lo demostró una auto-evaluación practicada en 1976 por la propia *Civil Service Commission* y otra del *House Committee on Post Office and Civil Service* de la Cámara de Representantes para los años 1969-73, se prestó para una manipulación política, favoritismos e intrusiones políticas, que culminaron con las prácticas de la administración Nixon[40].

El triunfo de la iniciativa legislativa del Presidente Carter para aprobar la *Civil Service Reform Act of 1978* y crear el *Senior Excutive Service* (SES) casi cien años después, se debió a su capacidad para convencer a los legisladores, en un ambiente dominado por la reacción negativa del Congreso a las estrategias administrativas tomadas en las sombras por el Presidente Nixon.

El Senior Executive Service (SES) tuvo por objetivos, primero, reconciliar la necesidad de obediencia al liderazgo político y competencia técnica no partidista que permitiera continuidad y estabilidad en las políticas gubernamentales más allá de una administración, y segundo, aumentar la efectividad en la gestión de los programas, confianza pública y satisfacción con el desempeño de la administración federal[41]. Entre los principales componentes programáticos de SES es posible distinguir los siguientes:

1. Establecimiento de una Oficina de Gestión de Personal (*Office of Personnel Management*, OPM) a nivel presidencial, cuyo director cuenta con el consentimiento del Senado y un Consejo de Protección del Sistema de Mérito, formado por una comisión independiente de tres miembros nombrada por el presidente con acuerdo del Senado;
2. Control del número y distribución de cargos ejecutivos por agencia, según cuotas establecidas por la OPM;
3. Mejoramiento de las relaciones entre los profesionales de carrera y quienes detentan nombramientos políticos a través de la radicación del rango de *Senior Executive* en la persona y no en el cargo;

Book 19 (Washington, D. C.: Government Printing Office, 1974), en Frank J. Thompson, ed., *Classics of Public Personnel Policy*, pp. 159-187.

[40] Hugh Heclo, *A Government of Strangers*, p. 28-9.

[41] Entre la extensa literatura que discute la lógica y diseño del SES se puede citar a B. Buchanan, "The Senior Executive Service: How We Can Tell If it Works?", *Public Administration Review* (May-June 1981); N. Lynn y R. Vaden, "Bureaucratic Response to Civil Service Reform", *Public Administration Review* 39 (1979), pp. 333-342; B. Rosen, "Merit and the President's Plan for Changing the Civil Service System", *Public Administration Review* 38 (1978), pp. 301-304; F. Thayer, "The President's Management Reforms: Theory "X" Triumphant", *Public Administration Review* 38 (1978), pp. 309-314.

www.cepchile.cl

4. Mejoramiento de las perspectivas de carrera individual a través de la radicación del rango en la persona y no en el cargo;
5. Aumentar la calidad de la gestión a través de calificaciones profesionales y capacitación ejecutiva;
6. Inculcar la noción de responsabilidad y sujeción al escrutinio público (*accountability*) en la gestión burocrática a través de evaluaciones regulares, bonos de incentivo y objetivos acordados con los ejecutivos de carácter político;
7. Compensación equitativa según el desempeño (premios de reconocimiento anual: *Meritorious Executive*, *Distinguished Executive* equivalentes a bonos que aumentan significativamente el salario);
8. Oportunidades para las minorías y las mujeres a través de su incorporación en programas de desarrollo para esas poblaciones objetivo;
9. Se estableció un período de espera de cuatro meses para la relocalización involuntaria de cada miembro de SES, después del nombramiento (político) del superior de la agencia respectiva, con el fin de que éste pudiera conocer mejor las capacidades de su personal, previo a un proceso de reasignación que pudiera ser discriminatorio[42].

Para efectos de su puesta en marcha, de un total de 11.000 funcionarios de alto nivel que existían en 1977, de los cuales 2.500 correspondían a nombramientos políticos y 8.500 a funcionarios de carrera del servicio civil, se determinó que el SES se estructuraría con 8.000 posiciones, de las cuales el 90% se extraería de los ejecutivos de carrera. Cada agencia en conjunto con la Oficina de Gestión de Personal de la Presidencia (OPM) designó los cargos a que podían optar los actuales funcionarios, quienes en hasta un 30% podían tener menos de 5 años de permanencia continua en el servicio civil previo a su nombramiento.

El SES innovó el sistema de mérito existente –competencia a través de exámenes, seguridad en el cargo y neutralidad política– incorporando mecanismos de premios según desempeño y calidad de la gestión, movilidad administrativa para los altos ejecutivos y obediencia al liderazgo político existente. Aplicando los sistemas utilizados en la empresa privada, la reforma se fundamentó en que los altos ejecutivos responderían a incentivos materiales mejorando la gestión, y que la seguridad en el cargo dependería de la gestión y cumplimiento de metas convenidas en forma contractual con los ejecutivos políticos. El modelo sostuvo que una mejor gestión de los altos funcionarios mejoraría también el desempeño institucional.

[42] James W. Fesler, *Public Administration: Theory and Practice* (1980), pp. 125-159.

www.cepchile.cl

El impacto del Senior Executive Service

Ocho años después, una encuesta realizada en 1987 a 562 ejecutivos del SES de un total de 6.000 existentes durante la administración Reagan en, aproximadamente, 23 agencias de seis departamentos del gobierno federal (Agricultura, Comercio, Educación, Vivienda, Interior y Transporte), muestra que los ejecutivos de alto nivel pensaban que ellos no estaban en posiciones de mando, que los directivos políticos "tenían mucha influencia en sus respectivas agencias" y que incluso "preferían que estos últimos tuvieran aún mayor influencia". El estudio concluye que Reagan fue exitoso en trabajar el apoyo de los altos ejecutivos del SES debido a la prioridad que asignó al reclutamiento de leales políticos para posiciones claves de gobierno y al debilitamiento de la burocracia federal de carrera frente al crecimiento de los *staff* presidenciales y del Congreso.

El mismo observador concluye que los presidentes, más que preocuparse de diseñar estrategias para limitar la influencia del staff de carrera en la formulación de políticas públicas, deberían preocuparse más de la calidad de los nombramientos de leales políticos en cargos ejecutivos y de cómo éstos ejercen desde allí su función de liderazgo para formular políticas acordes con la agenda presidencial[43].

Por otro lado, también se ha comprobado que miembros del SES dejan el gobierno federal con frecuencia, cuestionándose el impacto real que pueden tener los incentivos materiales para lograr permanencia en el servicio[44]. También se ha planteado la hipótesis de que mejores remuneraciones por sí mismas no asegurarían mayor eficiencia en muchas agencias de gobierno, puesto que éstas esconderían muchas ineficiencias derivadas de sus estructuras de poder interno independientemente de la capacidad de gestión de sus ejecutivos[45].

El análisis de la experiencia estadounidense muestra que los diversos intentos históricos de reorganización del sistema de personal del gobierno federal, basados en la "retórica de la teoría administrativa", siempre

[43] Véase Steven D. Stehr, "Top Bureaucrats and the Distribution of Influence in Reagan's Executive Branch", *Public Administration Review* 57 (January/February 1997), pp. 75-81.

[44] Patricia Wilson, "Power, Politics, and Other Reasons Why Senior Executives Leave the Federal Government", *Public Administration Review* 54 (Enero/Febrero 1994), pp. 12-19.

[45] Véase J. L. Pearce y J. L. Perry, "Federal Merit Pay: A Longitudinal Analysis", *Public Administration Review* 43 (1983), pp. 315-325, y J. L. Pearce, W. B. Stevenson, y J. L. Perry, "Managerial Compensation Based on Organizational Performance: A Time Series Analysis of the Effects of Merit Pay", *Academy of Management Review* 28 (1985), pp. 261-278.

www.cepchile.cl

estuvieron sujetos a la "retórica del *realpolitik*." A pesar de que individualmente no sobrevivieron a la transacción política contingente, muchas de las ideas de la teoría administrativa se materializaron o se incluyeron en iniciativas posteriores. Más importante aún, es posible interpretar los múltiples intentos de reorganización como una oportunidad simbólica para ejercer un liderazgo efectivo sobre la burocracia –donde se combinan personas, alternativas de oportunidad, problemas y soluciones–, algo que resulta más importante políticamente que la propia implementación de las reformas. En el caso norteamericano las reorganizaciones administrativas nos dicen mucho acerca de la naturaleza del gobierno y de los intentos de organizar la vida política[46].

La reforma de Carter y la instauración del SES representan una alternativa intermedia que intenta conciliar competencia técnica no partidista con obediencia al liderazgo político. Sin embargo, pese a que el clientelismo clásico no resurgió después de 1978, los resultados empíricos recientes demuestran, como en el caso de la administración Reagan, que el liderazgo político intenta permanentemente lograr un control político y fuerte sujeción del SES a los leales políticos nombrados en cargos ejecutivos.

b) Gran Bretaña

Mientras en el caso de EE.UU. la rápida expansión del electorado estimuló la máquina urbana y la corrupción, en Gran Bretaña el escaso soborno existente estuvo históricamente dirigido a mantener a los votantes bajo control y así proteger a una clase política ya establecida[47].

Desde la década del 30, en el siglo XIX, los reformistas británicos identificaron al patronazgo como la fuente de la ineficacia administrativa y lograron que el reclutamiento y remoción partidista de los oficiales públicos estuvieran fuertemente restringidos, reforzándose los exámenes competitivos, la promoción desde los niveles inferiores y garantizándose la seguridad en el puesto, aspectos todos que fueron incluidos en el *Northcote-Trevelyan Report* de 1854[48]. La clase administrativa británica no tuvo que

[46] Véase James G. March y Johan P. Olson, "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", *American Political Science Review* 77 (Junio 1983), pp. 281-96.

[47] Michael Johnston, "Conflicto histórico y ascenso de las normas", en Larry Diamond y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia* (México: UNAM, 1996), pp. 197-98.

[48] David L Dillman, "The Politics of Administrative Reform: Public Bureaucracies as Agents of Change in Great Britain and the United States", en Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (New York: Marcel Dekker, 1991).

www.cepchile.cl

sustituir la ineficacia partidista o la máquina electoral, como fue el caso en Alemania y Francia.

La figura del *Permanent Secretary,* directamente bajo el mando de cada ministro, con la obligación de servir a cualquier ministro y gobierno con igual devoción y lealtad, y el papel de supervisor desempeñado desde temprano por el *British Treasury,* consolidaron el servicio civil británico. Éste estuvo compuesto de tres estamentos: clerical, ejecutivo y administrativo, en un orden ascendiente de responsabilidades y requisitos profesionales. Las funciones del servicio civil británico han sido, primordialmente, la implementación de políticas y asesoría a los ministros para la evaluación de las distintas opciones de políticas públicas. En contraste con otros países, los altos funcionarios y ejecutivos británicos nunca abandonaron sus carreras para servir en otras elites de la sociedad o participar en la política partidista[49].

Las recomendaciones del gobierno laborista de Wilson, plasmadas en la *Comisión Fulton* en 1966, estuvieron orientadas a eliminar las barreras horizontales que separaban la movilidad entre los estamentos del servicio civil, pero nunca existió un verdadero interés parlamentario en la implementación de esas reformas y el propio servicio civil se opuso en la práctica a las medidas propuestas[50].

El programa *The Next Steps,* implementado por Margaret Thatcher a partir de 1988, separó la función de la entrega de servicios efectuados por las agencias ministeriales de la función de formulación y diseño de políticas, inspiradas en los principios de gestión del área privada. Para tal efecto se establecieron agencias autónomas bajo la responsabilidad de ejecutivos públicos que, a través de un acuerdo contractual con oficiales de Whitehall y ministros (*"Framework Agreements"*), actuarían con entera independencia en la persecución de las metas acordadas, aunque subsistiría la supervisión y escrutinio de los respectivos ministerios. Hacia fines de 1994 existían ya 102 agencias Next Steps con alrededor del 62 por ciento de miembros del servicio civil trabajando en dichas agencias[51].

[49] Véase Ferrel Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective* (New York: Marcel Dekker, 1979), pp. 198-212, y James B. Christoph, "High Civil Servants and the Politics of Consensualism in Great Britain", en Mattei Dogan, ed., *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants* (Beverly Hills: Sage Publications, 1975).

[50] David L Dillman, "The Politics of Administrative Reform: Public Bureaucracies as Agents of Change in Great Britain and the United States", pp. 546-7.

[51] Véase Vernon Bogdanor, "Ministers, Civil Servants and the Constitution", *Government and Opposition* 29 Nº 5 (1994), pp. 676-695, y Oliver James, "Explaining the Next Steps in the Department of Social Security: The Bureau-shaping Model of Central State Reorganization", *Political Studies* 43 (1995), pp. 614-629.

www.cepchile.cl

Si bien la implementación de esta *managerial revolution* ha significado importantes avances en la calidad de la gestión pública, según Bogdanor ha dejado también al descubierto importantes debilidades en cuanto a su control democrático (accountability). Las críticas al programa plantean que los ministros ya no serían políticamente responsables de los errores de sus subordinados y que el Parlamento perdería capacidad de escrutinio de las actividades del gobierno. Los ministros, de acuerdo a esta lógica, debieran preocuparse sólo de materias relacionadas con la formulación de políticas y no con su ejecución. Así, se hace posible que los errores de diseño de políticas de gobierno pudieran ser atribuibles a errores operacionales en la gestión de los ejecutivos de las nuevas agencias, que son prácticamente independientes, escondiendo así la responsabilidad política de los ministros.

Además, en la medida en que existan diferencias en los criterios según los cuales se determinan los salarios de los nuevos ejecutivos (según el mercado) y sus superiores (consideraciones fuera del mercado), resultará muy difícil incentivar a los ejecutivos a aceptar a posiciones en Whitehall, tema que tiene importantes consecuencias en la reconfiguración e influencia política de los nuevos ejecutivos públicos británicos[52].

4. Clientelismo político y crecimiento del Estado en Chile

El estilo de vinculación política que se desarrolla entre los partidos políticos y los nuevos sectores sociales que se incorporan a la política chilena entre los 30 y 60 es de carácter clientelista. El fenómeno no es nuevo, ya que durante el período parlamentario de 1891-1924, la burocracia chilena ya había experimentado un fuerte crecimiento debido a la competencia entre los partidos oligárquicos que aseguraron trabajo a la incipiente clase media y familias de la elite política[53]. Éste constituye un "clientelismo selectivo", que a contar de la década de los 30 se expande e institucionaliza en un nuevo sistema multipartidista, donde los partidos compiten fuertemente para movilizar y obtener el apoyo electoral de sectores medios y populares.

Como consecuencia se desarrolla un "Estado Benefactor", cuyos fines fueron satisfacer las demandas sociales de nuevos sectores que se incorporaban a la vida política nacional, experimentando la administración pública un gran crecimiento. Mientras en 1925 el Estado tenía un total de

[52] Véase Vernon Bogdanor, "Ministers, Civil Servants and the Constitution".

[53] Karen Remmer, *Party Competition in Argentina and Chile* (Lincoln: University of Nebraska, 1984), pp. 144-145.

www.cepchile.cl

26.000 funcionarios, en 1970 llegó a tener casi 300.000. De éstos, 173.000, es decir un 53%, estaban empleados en el sector social[54]. En el Cuadro 1 puede observarse el crecimiento del personal empleado en el área social *versus* las áreas económica y de administración general. A causa de ello, durante casi cinco décadas de expansión de los servicios sociales, el gasto público social se incrementó (en miles de millones de $/1981) de $ 3,1 en 1925 a $ 226,2 en 1972. Para el mismo período, el gasto social como porcentaje del PGB creció desde un 2,1% hasta un 25,8%, siendo salud pública, previsión, vivienda y educación sus principales componentes[55].

Pero el crecimiento de la administración del Estado fue inorgánico. En forma gradual se agregaron numerosas instituciones descentralizadas que crecieron más rápido que la propia administración centralizada, especialmente en la implementación de programas sociales. En 1942 existían no más de 26 organismos de esta índole, siendo su número en 1970 de 55, de un total de 132 servicios que constituían aproximadamente la administración pública ese mismo año. El régimen de personal, sistema previsional y los sueldos preferentes de sus funcionarios, junto al hecho de que sus directorios fueran de exclusiva confianza del Presidente de la República, permitieron que en el nombramiento de sus altos ejecutivos e incluso personal de nivel medio predominara "un criterio político y no los principios de una administración científica" [56].

Sin embargo, la forma como se expanden los beneficios sociales hasta fines de los año 50 revela que "son escasas las reformas globales y de carácter general... y frecuentes las que afectan a pequeños grupos." Los diversos grupos van consiguiendo la aprobación de diversas leyes que establecen nuevos beneficios en su favor y relacionadas con condiciones de trabajo, remuneraciones, beneficios previsionales, salud y acceso a la vivienda, que demuestran una "estructura muy desigual de beneficios y contribuciones"[57]. El exceso de funcionarios en ciertos servicios depende en gran medida del acceso privilegiado que tienen diferentes partidos y grupos de presión a esos servicios[58]. Tanto los partidos como los grupos de presión

[54] José Pablo Arellano, *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984* (Santiago: CIEPLAN, 1985), p. 34.

[55] Arellano, p. 33.

[56] Véase Germán Urzúa V. y Ana María García B., *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1971), p. 199 y 210; 213-214, y Jorge Iván Tapia Videla y Luis Quirós Varela, "El subsistema político de la seguridad social en Chile", *Serie de Documentos de Trabajo* Nº 5 (Septiembre de 1974), Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, p. 87.

[57] Arellano, p. 38 y 36.

[58] Germán Urzúa V. y Ana María García B., p. 191.

www.cepchile.cl

CUADRO 1 CIRCULACIÓN PERSONAL DE LAS DIRECTIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (1917-1967)

Partidos	1917	1927	1937	1947	1957	1967	Promedio Período
Comunista	1,00	1,75	1,33	2,33	1,60	2,00	1,67
Socialista	-	-	1,00	1,08	1,15	1,28	1,13
Radical	-	1,00	1,20	1,54	1,20	1,38	1,27
D. Cristiano	-	-	-	1,00	1,00	1,33	1,11
Liberal	1,00	-	1,00	2,50	1,20	-	1,43
Conservador	1,00	1,10	1,13	1,27	1,22	-	1,14
Promedio partidos	1,00	1,31	1,14	1,62	1,21	1,40	1,28
Elites país	1,00	1,23	1,18	1,39	1,30	1,24	1,23

Fuente: Compilado de Joan Reimer, "Circulación de las elites en Chile", *Revista Latinoamericana de Ciencia Política* vol. 1, Nº 2 (Agosto 1970), pp, 288-332. Los índices fueron calculados en seis cortes decenales considerando los cargos existentes y las personas que los ocupaban. En cada corte y con respecto a las personas que los ocupaban, se consideró solamente a los individuos nuevos que ocupaban los cargos, sin repetir aquellos que habían aparecido en los cortes anteriores. Cuando C>1, el nº de personas que debieron ocupar los cargos es mayor que el nº de personas que realmente los ocuparon o que el nº de personas permanecieron en los cargos un tiempo mayor a lo establecido por los estatutos, existiendo una permanencia mayor a la ideal.

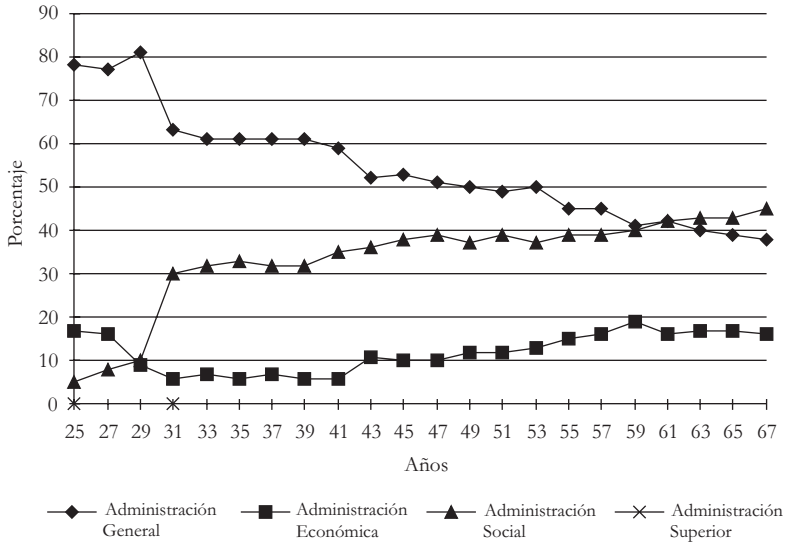
se apoderan de la administración pública, haciendo verdaderos rehenes a algunos de sus servicios.

El clientelismo operó en Chile en tres dimensiones. En primer lugar, los partidos políticos intentaban controlar determinados servicios de la administración pública, dependiendo del potencial electoral que les pudieran otorgar en la prestación de beneficios sociales. Lo hacen a través de políticas de patronazgo, favoreciendo con un puesto a militantes y leales políticos en niveles directivos, quienes adquieren un status especial en sueldos y previsión. Así pagan los partidos la lealtad de sus militantes y simultáneamente solventan los costos del partido con cargo a recursos del Estado. Y se aseguran, de paso, el manejo de las políticas públicas y sociales con el fin de mantener el apoyo de las bases electorales en las próximas elecciones o, en el peor de los casos, para construir posiciones de poder que les permitan sobrevivir en el futuro, si las próximas elecciones son adversas. De ahí que en Chile:

> *"el apoyo político entregado colectivamente al político, significa poder que a su vez se convierte en recursos (dinero, empleos, contratos, favores burocráticos, influencia), recursos que pueden luego redistribuirse entre sus partidarios....y la posibilidad de beneficiarse políticamente con favores dispensados en el pasado. A*

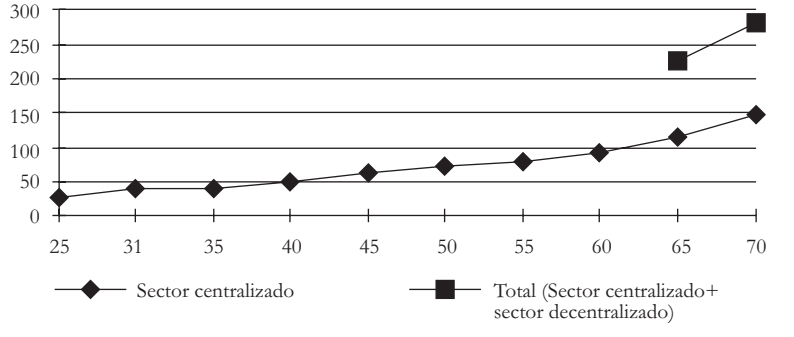
www.cepchile.cl

GRÁFICO 1 FUNCIONARIOS PÚBLICOS EMPLEADOS POR SECTOR, CHILE 1925-1967



Fuente: Elaborado a partir de los datos contenidos en Germán Urzúa V. y A. M. García B., *Diagnóstico de la burocracia chilena (1818-1969)* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1971), pp. 123-126.

GRÁFICO 2 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN EL SECTOR PÚBLICO:, CHILE 1925-1970
(EN MILES)



Fuente: José Pablo Arellano, *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984* (Santiago: CIEPLAN, 1985), p. 34.

www.cepchile.cl

escala organizacional los grandes partidos de clase media representan centros de redistribución de beneficios sociales"[59].

Un segundo mecanismo fue la incorporación "semicorporativa" de nacientes grupos de presión y elites empresariales en la administración y gestión del Estado Empresario en calidad de clientes. Dado que la asignación de los recursos en la sociedad se efectuó predominantemente a través del proceso político y no del mercado, los partidos políticos capturaron el apoyo de ciertos grupos de interés con recursos, a cambio de acceso a la formulación e implementación de políticas públicas, maximizando el rent-seeking y/o profit-seeking. Lo anterior se logra a veces otorgando representación a las agrupaciones empresariales de carácter sectorial en ministerios e instituciones del área económica y financiera que fijan la política cambiaria, arancelaria, crediticia, y de subsidios, tales como los directorios del Banco Central, Banco del Estado, CORFO y grandes empresas públicas[60].

Tercero, los partidos chilenos vincularon el centro con la localidad a través de un sistema de *brokerage*. Estudios realizados en la década de los 60 muestran que estructuras clientelistas practicadas por los partidos políticos para vincularse con sus bases electorales incluían el "compadrazgo", la "gauchá chica" y la "gauchá grande". Así por ejemplo, una función del antiguo regidor consistía en articular peticiones a través de vínculos partidistas ante la burocracia centralizada. Su capital político se construía en base a toda una red de contactos capaces de satisfacer favores que significaban un apoyo electoral en el futuro, tanto para él como para el partido político al cual pertenecía, dependiendo de la capacidad para extraer recursos desde el centro:

"redes verticales de intermediación de intereses se extendían desde todas las comunidades de la nación hacia el centro. Los articuladores locales interactuaban con sus seguidores y los articuladores a nivel nacional, quienes a su vez interactuaban con los burócratas de gobierno y ministros"[61].

[59] Véase Larissa A. Lomnitz, "El 'compadrazgo', reciprocidad de favores en la clase media urbana de Chile", en Larissa A. Lomnitz, *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana* (México: FLACSO: 1994), pp. 44-45.

[60] Ver Constantine Menges, "Public Policy and Organized Business in Chile: A Preliminary Analysis", *Journal of International Affairs* (1966), pp. 343-365; Crisóstomo Pizarro, "Políticas públicas y grupos de presión en Chile, 1965-1970: un análisis exploratorio", *Estudios CIEPLAN* 26 (Agosto 1978); William Dugan y Alfredo Rehren, "Impacto del régimen político en la intermediación de intereses: instituciones públicas y grupos empresariales en Chile", *Política* 22/23 (Junio 1990), pp. 117-136.

[61] Véase Arturo Valenzuela, *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity* (Durham: Duke University Press, 1977), p. 159; Alfredo Rehren, "El impacto de las políticas autoritarias a nivel local", *Estudios Públicos* 44 (Primavera 1991), pp. 207-246.

www.cepchile.cl

La evidencia muestra que la política chilena tuvo un pasado clientelista, antecedente que debe advertirnos respecto a la probabilidad de su mantención hasta nuestros días.

5. Intentos de reorganización administrativa del Estado chileno

A pesar de que el sector público chileno fue desde un comienzo relativamente eficiente y honesto, comparado con otros países de América Latina, la burocracia y los servicios públicos fueron penetrados paulatinamente por distintos partidos y facciones de partidos a contar de la década de los cuarenta. Con el paso de los gobiernos convivieron al interior de la burocracia funcionarios con distintas militancias políticas. En este sentido la burocracia chilena cumplió una función de movilidad social y de integración política, bajo fuerte control partidista.[62] Sin embargo, esto obstaculizó la implementación de políticas públicas en el mediano y largo plazo. Todos los gobiernos tuvieron dificultades para disciplinar la burocracia tras los objetivos de sus programas.

Los primeros intentos de racionalizar el funcionamiento de la administración pública chilena se llevaron a cabo en la década de los veinte. En 1926 y 1927 se dispusieron diversas medidas destinadas a controlar el número de funcionarios y sus respectivos sueldos para reducir el gasto mientras se adoptaba un Estatuto Administrativo. En 1930 el Congreso autorizó al Presidente para dictar dicho Estatuto, pero éste no fue definitivamente aprobado sino hasta 1945. En 1944 el ministro de Hacienda, Sr. Matte, sostenía que era

> *"necesario proceder a una reorganización completa de la Administración Pública para establecer un escalafón único (en vez de los trescientos sesenta y tantos grados que existen en ella); y dar a cada funcionario el grado correspondiente y a cada grado su sueldo....hay servicios que están de más y puestos que están sobrando"*[63].

Veinte años demoró la adopción del Estatuto Administrativo del funcionario público. Entretanto, las políticas sociales emprendidas bajo un sistema clientelista y de patronazgo significaron que la administración pú-

[62] James Petras, *Politics and Social Forces in Chilean Development* (Berkeley: University of California Press, 1969), pp. 288-337.

[63] Germán Urzúa Valenzuela, *Evolución de la Administración Pública Chilena (1818-1968)* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1970), p. 252.

www.cepchile.cl

blica más que se duplicara, pasando de 26.000 funcionarios en 1925 a cerca de 62.300 funcionarios en 1945[64]. El gran beneficiario de estas políticas fue el Partido Radical, que colonizó gran parte de la administración pública. El funcionario era admitido sin exámenes de competencia y no existía una carrera de mérito funcionario.

La crisis económica de la segunda mitad de los cincuenta, que antecedió a la elección de Jorge Alessandri a la Presidencia de la República en 1958, gatilló la entrega por parte del Congreso de amplias facultades administrativas al Ejecutivo en abril de 1959 para que durante el plazo de un año procediera a reorganizar la administración pública mediante decretos. La entrega de estos poderes por parte de los partidos en el Congreso resultaba inédita, especialmente por el fuerte control que ellos imponían a la administración pública y porque se trataba, además, de un Presidente independiente. Alessandri pudo "estructurar, crear, descentralizar, fusionar, dividir, fijar las plantas, ampliar, reducir y suprimir servicios, cargos y empleos"; crear Consejos o Directorios, o modificar los existentes; y modificar la Ley Orgánica de Presupuestos entre otras facultades[65]. Muchas iniciativas tuvieron éxito como fueron la aprobación del Estatuto Administrativo o DFL 338 de 1960, la fijación de nuevas atribuciones a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la creación de las Oficinas de Presupuesto en todos los ministerios, destinadas a controlar y racionalizar el gasto público. Sin embargo, la propia ley aprobada por el Congreso concedía simultáneamente una serie de beneficios y subsidios financieros y tributarios a grupos de presión y entidades regionales en sus disposiciones varias[66].

Muchos de los componentes de la reforma administrativa y financiera propuesta por Alessandri no se consolidaron después del año inicial de gobierno. En los resultados de la elección parlamentaria de 1961, el Partido Conservador y Partido Liberal, que apoyaron la gestión independiente de Alessandri, lograron menos de un 30 por ciento de los escaños del Congreso. Sin el apoyo necesario para sustentar un veto presidencial a iniciativas contrarias a su programa, Alessandri incorpora cuatro ministros radicales al gabinete, paralizándose muchas de las iniciativas inicialmente propuestas, especialmente aquellas que se relacionaban con la política salarial y de reajustes. El "gabinete de los gerentes" con el cual Alessandri comenzó su administración se transformó en "gabinete cuasi-político" en 1960

[64] José Pablo Arellano, *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984* (Santiago: CIEPLAN, 1985), p. 34.

[65] Véase la Ley Nº 13.305 publicada en el *Diario Oficial* el 6 de abril de 1959.

[66] *Ibíd.*, Título IX.

www.cepchile.cl

con la incorporación de liberales y conservadores, y terminó en un "gabinete político" en 1961[67].

Sólo con la aprobación del DFL 338 de 1960 se impusieron requisitos mínimos de ingreso y aparentemente se garantizó el ascenso basado en el mérito y la antigüedad, profesionalizando con graduados universitarios la administración pública. Pero esto no significó que se eliminara la influencia partidista:

> *"para alcanzar los cargos más altos, los funcionarios tenían que desarrollar credenciales políticas a través de su activa participación en un partido político y el establecimiento de contactos con líderes de los partidos dentro y fuera del Congreso"*[68].

Una encuesta aplicada a 575 funcionarios públicos de 12 ministerios en Santiago durante 1965, apenas terminado el gobierno de Alessandri, determinó que según los integrantes de cuatro niveles de la administración pública –elite administrativa, profesionales y técnicos, semiprofesionales y empleados– el grupo que se percibía como más influyente en la sociedad chilena eran los "partidos políticos" con un 26, 32, 36 y 39 por ciento respectivamente. Curiosamente, en cada nivel administrativo, la influencia percibida de los partidos casi triplicaba la influencia que tenía el propio gobierno central[69].

Estos datos corroboran, en primer lugar, la creciente importancia del vínculo partidista a medida que se desciende en jerarquía profesional al interior de la administración pública y cómo las políticas de patronazgo cobran mayor relevancia en los niveles más bajos de ella. Segundo, queda en evidencia la dificultad del gobierno para ejercer el comando central de la administración pública por sobre el control de los partidos políticos. En un régimen de apariencia presidencialista, los partidos limitaban incluso el poder de nominación a muchos cargos por parte del Presidente a través del "pase de partido"[70].

Recién asumido el poder en diciembre de 1964, el gobierno democratacristiano pidió al Congreso la aprobación de un proyecto de *Leyes Nor-*

[67] Alfredo Rehren, "La organización de la presidencia y el proceso político chileno", *Revista de Ciencia Política* 19 (1998), pp. 106-9.

[68] Arturo Valenzuela, "Parties, Politics, and the State in Chile: The Higher Civil Service," en Ezra Suleiman (ed.), *The High Civil Service* (New York: Holmes y Meier, 1984), p. 260.

[69] Petras, James, p. 318.

[70] Véase Alfredo Rehren, "La organización de la presidencia y el proceso político chileno", *Revista de Ciencia Política* 19 (1998), pp. 89-124.

www.cepchile.cl

mativas, que, al igual que para la administración Alessandri, autorizaban al presidente para emprender una serie de reformas administrativas por el lapso de un año. Éstas contemplaban liberar la carrera funcionaria "de la influencia política en las designaciones y en los ascensos, para que se tradujeran en una mayor eficiencia en la administración pública, basada en la confianza del funcionario, en sus méritos, en su esfuerzo, en la estabilidad en su cargo y en el goce de las garantías que le otorga el Estatuto Administrativo".

Así, el Presidente podría crear, modificar, fusionar o suprimir ministerios y servicios y crear o suprimir Consejos o Directorios. Se proponía, además, organizar un Plan Popular de Viviendas; integrar a los sectores populares al desarrollo nacional a través de la institucionalización de la denominada *Promoción Popular;* crear la Oficina de Planificación Nacional, dependiente de la Presidencia; modificar la ley de presupuesto e instaurar la modalidad de "presupuesto por programa", entre otras[71].

En la Cámara de Diputados, los partidos de oposición, tanto de derecha como de izquierda que constituían mayoría, rechazaron dicho paquete de medidas, obligando al gobierno a emprender su aprobación a través de proyectos de ley individuales, los cuales obtendría después de prolongados procesos de negociación, una vez que en 1965 obtuviera mayoría en la Cámara.

Sin embargo, las reorganizaciones propuestas estarían fuertemente imbuidas de estrategias político-partidistas. Para evitar interferencias políticas de una administración heredada y ante la negativa del Congreso de apoyar la creación de un ministerio de Promoción Popular, el gobierno propone la creación del ministerio de Vivienda como estrategia alternativa, donde cobijará al núcleo estratégico de la Promoción Popular, manejando desde allí el problema de vivienda de los sectores populares urbanos[72]. Lo mismo podría decirse de la creación de la Corporación de la Reforma Agraria (1967), cuyo personal provendrá del Partido Demócrata Cristiano, fuertemente comprometido con dicho proceso. Ya en 1966, la DC había diseñado como estrategia administrativa "la necesidad de que los cargos de responsabilidad revolucionaria sean encomendados a personas absolutamente compenetradas de la orientación, criterios inspiradores y objetivos del programa de gobierno"[73].

[71] Véase texto del Proyecto sobre Leyes Normativas enviado por el gobierno al Congreso. *El Mercurio*, 17 diciembre 1964.

[72] Véase Peter Cleaves, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile* (Berkeley: University of California Press, 1975).

[73] Partido Demócrata Cristiano. *Segundo Congreso Nacional* (Santiago, 1966).

www.cepchile.cl

En conclusión, durante las administraciones de Alessandri y Frei Montalva se introducen reorganizaciones administrativas de carácter estructural e importantes innovaciones en la gestión de la administración pública, pero en ningún caso ellas apuntan a consolidar el rol de un gerente público.

Se puede concluir, en primer lugar, que la profesionalización y consolidación de la clase política chilena fue altamente dependiente del Estado, puesto que se identificó con él y utilizó a la burocracia como mecanismo de sobrevivencia ante la incertidumbre y vaivenes electorales de un sistema de partidos extremadamente competitivo y fragmentado. La clase política logró manipular las estructuras de gobierno y las políticas sociales para permanecer en el poder. La fuerza de las barreras de entrada a la actividad política que lograron crear los titulares, se manifiesta en la reducida circulación de su elite dirigente (ver Cuadro 1).

Segundo, los partidos lucharon por capturar la representatividad de nuevos sectores sociales bajo un esquema clientelista, reduciendo el ejercicio autónomo de la ciudadanía y conciencia cívica a un mero acto electoral, controlado y dirigido por las elites dirigentes. Desde esta perspectiva, la democracia chilena aparece como una democracia formal, donde se respetan los procedimientos democráticos, pero carece de una participación autónoma y libre del ciudadano en política.

Tercero, la reorganización de una administración pública bajo estas condiciones sería extremadamente difícil. El motivo es que las relaciones de fuerza entre los partidos representados en el Congreso son equilibradas y que los liderazgos partidistas impedirán cualquier acuerdo, incluso de sus representantes, que afecte el control de los servicios públicos, claves para distribuir puestos de trabajo y favores que pueden comprometer los resultados de las próximas elecciones. En un sistema multipartidista altamente competitivo como el chileno, las políticas de patronazgo son racionales puesto que ningún partido político renunciará a ellas para favorecer a sus adversarios. El clientelismo, expresado a través del patronazgo, es para los partidos un *all-win-game*[74]. Razón que contribuye a que la burocracia y el gasto público experimenten un crecimiento continuo desde la década de los 30, lo cual coincide también con el cambio del rol socioeconómico del Estado y la implementación de políticas sociales orientadas a favorecer a sectores sociales medios y populares.

[74] Ver Barbara Geddes, "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies", *American Political Science Review* 85 (Junio 1991), pp. 371-392.

www.cepchile.cl

6. La economía de mercado: ¿Fin del clientelismo político en Chile?

La privatización del Estado iniciada a partir de las reformas neoliberales del régimen militar significó que la asignación de recursos productivos, que se efectuó en forma predominante a través del proceso político y en el ámbito de una economía estatista en la democracia preautoritaria, pasara a ser el resultado del libre juego de las fuerzas del mercado, dentro de un contexto de equilibrios macroeconómicos en la democracia post-autoritaria. En relación a 1973, el Estado disminuyó su tamaño, redujo sus recursos financieros y tiene pocos puestos de trabajo que ofrecer en la administración y empresas públicas para satisfacer políticas clientelistas[75]. Se redefinieron las relaciones tradicionales de poder entre la clase política y el sector empresarial:

> *"el empresariado tiene claro que hoy tenemos una independencia entre lo político y económico mucho mayor que antes, y las decisiones políticas, si bien influyen en el desarrollo económico, no van a influir de la misma manera que antes. El Estado tiene hoy menos fuerza"*[76].

Los políticos necesitan hoy día reconstruir nuevas bases de apoyo y vinculación política sobre la base de una administración más eficiente. Con menos recursos que distribuir, el apoyo electoral depende más del impacto de los equilibrios macroeconómicos y de la efectividad en la entrega de bienes y servicios públicos que de la máquina política del clientelismo tradicional. La burocracia ya no aparece como un instrumento de beneficios particularizados propios del patronazgo partidista. Al contrario, es considerada como un instrumento de implementación de políticas y de provisión de bienes y servicios públicos cada vez de mejor calidad y de menor costo en el corto y mediano plazo para el electorado[77]. Esto cobra más relevancia si consideramos que en comparación con la democracia preautoritaria, el electorado chileno muestra en la actualidad un mayor de grado de autonomía con respecto a los partidos políticos. En este contexto, los

[75] En una discusión sobre este punto, Salvador Valdés me ha sugerido que en términos relativos al PIB, el tamaño del Estado es similar a 1970. Sin embargo, una mayor proporción del gasto público se consume en subsidios universales de pensiones y de salud, donde no cabe el clientelismo por no ser discriminatorios.

[76] Afirmación del presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio de Chile al inicio del proceso de transición. Alfredo Rehren, "Empresarios, transición y consolidación democrática en Chile", *Revista de Ciencia Política* 17 (1995), p. 60.

[77] Véase Barbara Geddes, *The Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (Berkeley: University of California Press, 1994), especialmente pp. 131-139.

www.cepchile.cl

políticos preferirán ofrecer bienes públicos porque tienen un costo menor por voto que el costo de los bienes privados ofrecidos a través de políticas clientelistas.

El cambio en la naturaleza del Estado Benefactor y Empresario debilitó las bases del clientelismo tradicional chileno, lo cual, sumado a una mayor pluralización y autonomía de la sociedad y a una crisis de representación, obliga a los partidos políticos a buscar nuevas formas de vinculación y legitimidad política y a construir una nueva racionalidad política que pasa por una reforma de la administración del Estado. Ésta incluye, como en otras democracias avanzadas, "reformas del servicio civil, sistemas públicos no partidistas, cartas de derechos ciudadanos, control sobre el financiamiento de los partidos y contralores no partidistas como prestigioso y confiable poder del Estado"[78].

Pero junto con esta nueva forma de hacer política, coexisten fuerzas clientelistas importantes en la nueva democracia chilena que pueden explicar en parte los casos de corrupción denunciados en la década de los 90.

Las privatizaciones realizadas por el gobierno militar ya fueron puestas en tela de juicio por una reciente comisión investigadora de la Cámara de Diputados. Procedimientos de enajenación de empresas públicas propiedad de CORFO sin la suficiente transparencia o en condiciones demasiado favorables para grupos compradores, donde incluso participaron funcionarios y tecnócratas del gobierno, y el giro de sumas de dinero por parte del Ejército de Chile a la empresa Valmoval Ltda. se han mencionado como prácticas corruptas[79].

Pero una vez terminada la experiencia autoritaria y en pleno proceso de redemocratización, la Contraloría General de la República investigó durante el período 1993-94 un total de 241 denuncias por corrupción. Ellas incluían casos a nivel municipal e irregularidades en empresas públicas como CODELCO, Refinería de Petróleo de Concón, ESVAL, EMPREMAR, EMPORCHI y ENACAR; servicios públicos como DIGEDER, ONEMI, Ministerio de Bienes Nacionales, Servicio Nacional de la Mujer, Hospital Militar, Dirección de Previsión de Carabineros, Oficina Nacional del Retorno y Serviu de Concepción. Además, la denuncia de redes de tráfico de influencias a nivel regional centradas en Valparaíso, ha permitido descubrir importantes vínculos entre empresas públicas, contratistas privados, autoridades regionales, alcaldes y parlamentarios que han redundado,

[78] Roniger, "Civil Society, Patronage and Democracy", p. 217.

[79] Véase Congreso de la República, Cámara de Diputados, *Boletín de Sesiones*, Sesión 33 (jueves 24 y viernes 25 de enero de 1991), pp. 3995-4097.

www.cepchile.cl

aparentemente, en la transferencia ilegítima de recursos públicos a campañas políticas de la región.

A partir de los casos de corrupción denunciados en servicios y empresas públicas chilenas desde 1990 es posible extraer tres conclusiones. Primero, es necesario distinguir casos de corrupción donde a través de vínculos partidistas prima el enriquecimiento ilícito de intereses privados, ya sean estos de personas o empresas (como, por ejemplo, el caso de los subsidios para viviendas sociales en el Servicio de Vivienda y Urbanismo de Concepción), de aquellos en que se canalizan recursos a facciones o máquinas partidistas con el fin de financiar actividades político-electorales. En este último caso, la corrupción es parte de esquemas clientelistas que vinculan a elites o facciones partidistas con las masas para intercambiar apoyo político-electoral por recursos financieros.

Segundo, se constata la existencia de redes de contacto partidista y de tráfico de influencias donde priman los profesionales militantes y los recomendados políticos –muchas veces sin profesión– que asumen cargos en virtud de su militancia y lealtad partidaria. Llama la atención la existencia de facciones partidarias regionales que operan como una máquina política (caso Refinería de Petróleo de Concón) o el apropiamiento de determinados puestos en empresas y servicios públicos por facciones internas de los partidos políticos en conflicto entre sí.

Es sugerente el surgimiento de "cargos partidistas vinculados con intercambios ocultos" o "políticos de negocios" en la estructura de la Democracia Cristiana y el Partido Socialista italianos. Se destacan los "capos de los organismos públicos" que basan su carrera en la obtención de cargos por mandato partidista; los "cajeros de partido" que coordinan los gastos de diversos organismos y las entradas ilícitas; los "portacarteras" o emisarios políticos que organizan actividades ilícitas en la administración pública; los "profesionales protegidos" dotados de contactos en la política y la administración, que los partidos colocan como hombres de confianza en diversas comisiones, y los "burócratas con carnet partidista", empleados de la administración pública leales a sus padrinos políticos[80].

[80] Véase Alan S. Zuckerman, *The Politics of Faction: Christian Democratic Rule* (New Haven: Yale University Press, 1979); Miriam A. Golden "Patronage and Corruption in Italian Politics: An Interpretation and Some Comparative Hypotheses", trabajo preparado para 1995 Annual Meeting of the American Political Science Association, The Chicago Hilton and Towers, August 31-September 3, 1995; Donatella Della Porta, "Partidos políticos y corrupción: reflexiones sobre el caso italiano", *Nueva Sociedad* 145 (Septiembre-Octubre 1996), pp. 95-96, y Giovanni Salvi, "Aspectos de la corrupción en Italia: represión y prevención", *Estudios Públicos* 56 (Primavera 1994), pp. 163-221.

www.cepchile.cl

Tercero, dado el esquema de economía de mercado vigente en Chile desde 1990, la empresa privada comienza a aparecer como un componente importante de todas las denuncias de corrupción. Ante la privatización de las empresas públicas, los recursos para financiar la política provienen, como sugiere el caso de la Refinería de Petróleo de Concón por ejemplo, del mismo Estado que –imposibilitado de canalizarlos directamente y masivamente a la actividad política– ejerce su poder discrecional de contratación de servicios y/o regulación del mercado para generarlos.

La naturaleza oscura y precaria del financiamiento privado de la política en Chile también aparece como un claro componente que intermedia la relación entre clientelismo político y corrupción. Aparte de una publicidad política gratuita en televisión y de una asignación parlamentaria, como formas de financiamiento público, no se sabe cuánto y de dónde provienen los recursos, cuál es la influencia de los grupos de interés. Tampoco se sabe cómo se produce el desvío de fondos públicos y privados a la actividad política, ya que las cotizaciones de los militantes no financian ni los gastos corrientes ni electorales de los partidos[81]. Como lo señalara el ex presidente de la Cámara de Diputados y militante del Partido por la Democracia Jorge Schaulsohn:

> *"Muchos candidatos de la derecha tienen contacto directo con los empresarios y, por lo tanto, reciben aportes directos. En el caso de los partidos de la Concertación, a veces la cosa funciona más institucionalmente, uno va a pedir por todos. Yo estuve a punto de ser censurado como Presidente de la Cámara, por haber dicho esta verdad del porte de una catedral, absolutamente a prueba de desmentidos'*[82].

Todos estos hechos movieron al Ejecutivo, con el apoyo de todos los partidos políticos, a crear una Comisión Nacional de Ética Pública en abril de 1994 y a la formación de varias comisiones investigadoras en el Congreso para examinar las irregularidades que adquirieron el carácter de escándalo.

¿Adquirirá el clientelismo político un nuevo carácter, propio de una sociedad más desarrollada económica y socialmente? ¿Priorizarán los par-

[81] Véase Gastón Gómez, "Algunas consideraciones sobre el financiamiento público de los partidos políticos" y Oscar Godoy, "Consideraciones generales sobre la corrupción y su prevención", *Revista de Ciencia Política* 18 (1996), pp. 115-129 y pp. 15-30 respectivamente.

[82] Intervención de Jorge Schaulsohn en "El Estado y la Prevención de la Corrupción", foro-panel realizado el 11 de abril de 1997 en la Universidad Católica de Chile, *Revista de Ciencia Política* 19 (1997), p. 101.

www.cepchile.cl

tidos políticos una vinculación con la ciudadanía basada en servicio público a todos los ciudadanos?

7. El nuevo "gerente público" chileno en perspectiva política

El gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle decidió iniciar un proceso de modernización del Estado, creando en 1994 un Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que pusiera al Estado al servicio de la gente[83]. Entre las iniciativas implementadas se puede mencionar el Programa Integral de Calidad; Premio a la Innovación; Simplificación de Trámites; Carta de Derechos Ciudadanos; Oficinas de Información y Reclamo; Programas de Mejoramiento de la Gestión y se formula en la actualidad un Sistema de Gerencia Pública. Este último contempla la siguiente estrategia:

> *"El jefe de la oficina de personal del Estado (de confianza del Presidente) prepara el perfil del candidato a gerente público de un determinado servicio, con consulta al ministro involucrado. El perfil deberá incluir habilidades profesionales, compatibilidad valórica y ética, y compatibilidad política con el gobierno electo (en términos amplios). Se llama a concurso público y se usa un proceso de headhunting reservado. El ministro respectivo y el jefe de la oficina de personal confeccionan una terna priorizada de común acuerdo (veto mutuo). Elige el Presidente de la República. El nombramiento es por la mitad del período presidencial, prorrogables por la otra mitad. La renovación a mitad de período puede ser vetada por el ministro, por el jefe de la oficina de personal, y por el Presidente. El jefe de la oficina de personal (pero no el ministro ni el Presidente) puede proponer al Presidente el despido del gerente público, previo acuerdo del ministro. Todo el proceso de selección, evaluación y eventual despido será reservado, pero podrá ser auditado por la Contraloría y fiscalizado por la Cámara de Diputados"*[84].

El sistema propuesto apuntaría a racionalizar y sistematizar los nombramientos de directores de servicios ministeriales al interior del actual gobierno de la Concertación; a dar mayor coherencia y efectividad a las

[83] Se han realizado varios seminarios internacionales sobre el tema, entre los cuales destaca uno realizado en Santiago, 22 y 23 de marzo de 1995, cuyas ponencias fueron publicadas en Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, *Modernización de la Gestión Pública: Experiencias Internacionales y su Relevancia para Chile* (Santiago: Dolmen, 1996).

[84] Discurso de Javier Etcheberry, Comisión de Reforma del Estado del Instituto de Ingenieros de Chile.

www.cepchile.cl

políticas de distribución de bienes y servicios públicos al electorado, todo lo cual se enmarca dentro de un Programa de Modernización de la Gestión Pública. Sin embargo, resulta difícil que se eliminen formas de semiclientelismo en el reclutamiento de personal para cargos de niveles intermedios e inferiores de la administración pública.

La "compatibilidad política" requerida inicialmente con el gobierno electo significa en definitiva afinidad partidista puesto que las habilidades profesionales serán secundarias a la lealtad política. Esta última garantizará, más que la calidad de la gestión, la permanencia de los gerentes públicos en sus cargos en el mediano plazo. En el fondo, el gerente público propuesto reviste potencialmente un "nombramiento político" más que un "nombramiento profesional". Con este esquema de gerencia pública propuesto, la coalición de gobierno puede mantener un sistema "semiclientelista en la sombra", destinado a reclutar gerentes al más alto nivel, quienes eventualmente se transformarán en futuros políticos o "políticos estrellas" según su desempeño y visibilidad pública.

Esto permitiría a los partidos de la coalición producir una generación política de recambio, con experiencia en la gestión pública, para reemplazar a los tradicionales líderes políticos de opaca figuración en el mediano plazo. Se respondería así a las nuevas demandas electorales por mejores servicios y bienes públicos con una nueva generación de gerentes-políticos. Según Robin Theobald, el patronazgo ha logrado sobrevivir incluso en sociedades postindustrializadas, donde a diferencia de aquellas menos desarrolladas es "más clasificado, es decir, se restringe a aquellos con calificaciones profesionales o experiencias de negocios en los estratos superiores de la sociedad, más que seguir siendo un fenómeno típico de las clases bajas"[85]. Bajo una política de contrataciones de servicios profesionales en el mercado, incluso el gobierno puede aumentar el grado de discrecionalidad disponible para financiar, en forma paralela, redes de carácter clientelista en importantes sectores profesionales.

En la medida en que los equipos de las campañas electorales sean los mismos que se desplazan para ocupar cargos de "gerentes públicos", el sistema propuesto puede desvirtuarse, haciendo que los cargos de gerentes públicos sean un premio a la lealtad político-financiera, pudiendo llegar a constituir en este caso un premio para quienes han efectuado importantes donaciones a la campaña política o quienes, nombrados en esos cargos, representan esos intereses. En este caso, el peligro de corrupción resulta inminente.

[85] Citado por Roniger, *Civil Society, Patronage and Democracy*, p. 216.

www.cepchile.cl

El sistema actualmente propuesto parece ajustarse a una estrategia de reclutamiento de tipo "partidista", que según la tipología elaborada por Geddes comprende:

a) selección política de todo el personal administrativo superior desde el partido del Presidente o su coalición; lealtad hacia la coalición toma prioridad por sobre la capacidad de gestión;
b) reclutamiento en base a una estrategia de mérito informal dentro del partido del Presidente o su coalición para llenar cargos en agencias que el Presidente considera cruciales para su programa; y
c) reclutamiento del resto de la burocracia monopolizado por el partido o coalición del Presidente sobre la base de patronazgo[86].

Si todo el proceso de selección, evaluación y eventual despido será reservado, pudiendo ser auditado por la Contraloría y fiscalizado por la Cámara de Diputados, se necesita fortalecer el rol inicial de la Cámara para someter a escrutinio a los candidatos a gerentes públicos nominados por el Presidente, como también para evaluar su desempeño posterior, especialmente dadas la magnitud de poderes y relativa independencia con que contarán para manejar sus cargos. Se deben establecer, además, mecanismos de escrutinio público que aseguren la transparencia de la gestión ante la opinión pública.

Al igual que en el caso de los Estados Unidos y Gran Bretaña, analizados con anterioridad, los intentos de reforma administrativa chilena, incluido el actual sistema de gerencia pública propuesto, reflejan la dinámica del sistema de partidos políticos chileno y una adecuación a la cambiante naturaleza de la vinculación política. La propuesta del "gerente público" es un sistema diseñado para nombrar leales políticos, habilitados profesionalmente, en cargos ejecutivos de alto nivel, pero en ningún caso intenta establecer un sistema de altos ejecutivos como el SES norteamericano. Por otro lado, si se compara el sistema de gerencia pública chileno propuesto con el Next Steps británico, la existencia de afinidad política entre ministros y altos ejecutivos podría evitar que se diluya la responsabilidad política de los primeros al diseñar políticas públicas y se carguen los costos políticos a gerentes autónomos, encargados sólo de la implementación de dichas políticas.

Si bien la propuesta del "gerente público" constituye un avance para el beneficio colectivo para toda la sociedad, debemos concluir que simul-

[86] Barbara Geddes, *The Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, p. 144.

www.cepchile.cl

táneamente maximiza el potencial electoral de la coalición de gobierno a un costo menor que las políticas clientelistas tradicionales. Para la oposición aparece como más conveniente la introducción de una reforma más amplia que introduzca un nuevo sistema de servicio civil, que no sólo considere la figura del "gerente público", sino que además introduzca nuevos mecanismos de reclutamiento basados en concursos públicos transparentes para todos los niveles de la administración.

www.cepchile.cl

Las Reformas del Estado en Nueva Zelandia*

HARALD BEYER B.

Investigador y Coordinador Académico del Centro de Estudios Públicos.
Ingeniero Comercial, Universidad de Chile.
Doctor en Economía de la Universidad de California, Los Angeles.

* Este documento está basado en la experiencia recolectada en un viaje a Nueva Zelandia, durante la última quincena de febrero de 1998, para conocer el proceso de reforma del Estado en ese país. Formé parte de una comisión que integraban altos funcionarios de gobierno y representantes de distintos centros de estudio. Este viaje no habría sido posible sin el apoyo de la Cámara Chilena Neozelandesa de Comercio, Carter Holt Harvey y Máximo Pacheco M. Un agradecimiento especial merece el embajador de Chile en Nueva Zelandia, Fernando Reyes Matta, que organizó una excelente agenda de reuniones. Se agradecen los comentarios recibidos en la presentación de una versión preliminar de este trabajo frente a la Comisión de Reforma del Estado del CEP y de los Consejos Directivo y Asesor del CEP. Salvador Valdés Prieto realizó comentarios significativos que permitieron mejorar este trabajo. Por supuesto, la responsabilidad final sobre este documento recae en su autor.

Indice de Materias

Introducción 171

1. Nueva Zelandia 171

2. El contexto político y económico de las reformas 173

3. Un panorama general de las reformas económicas 176

4. Las reformas del gobierno central 180
   Introducción 180
   La fuerza de las ideas 181
   Diagnóstico del sector público 183
   La State Sector Act 189
   La Public Finance Act de 1989 191
   Otras reformas 198
   Reformas en otros Poderes del Estado 200

5. Una evaluación de las reformas 200

6. Conclusiones: Interrogantes para Chile 203

Referencias bibliográficas 206

www.cepchile.cl

INTRODUCCIÓN

Nueva Zelandia ha llevado a cabo en los últimos diez años una serie de reformas del Estado únicas en el mundo. Éstas modificaron sustancialmente la gestión pública en dicho país. Entre otros aspectos, Nueva Zelandia terminó con la carrera funcionaria en el sector público. Los jefes o gerentes de los servicios públicos dejaron de ser funcionarios de carrera y comenzaron a ser seleccionados a través de procesos competitivos y abiertos. Los presupuestos de los servicios públicos se asignan en función de tareas o productos que quedan establecidos en contratos de desempeño que firman los jefes de servicio con sus respectivos ministros. La labor desarrollada por los gerentes es evaluada anualmente en función del cumplimiento de los contratos. Para que tengan la oportunidad de realizar una buena gestión, los jefes de los servicios públicos tienen la libertad para administrar su personal y los recursos financieros para realizar cada una de las tareas que les son encomendadas.

1. NUEVA ZELANDIA

Nueva Zelandia se ha convertido, tal vez, en el país más estudiado y admirado en la última parte de este siglo. Numerosos son los países interesados en reformar su economía y su sector público que miran hacia Nueva Zelandia como modelo a seguir. Sólo durante 1997 este pequeño país del Pacífico Sur recibió la visita de 57 delegaciones que buscaban conocer en profundidad sus reformas[1]. Este trabajo pretende describir esas reformas con la ventaja que otorga haber visitado el país y conocer *in situ*

[1] De hecho, uno de los aspectos que llama la atención en Nueva Zelandia es la cantidad de ex ministros y funcionarios públicos que han instalado oficinas de consultoría en dicho país.

www.cepchile.cl

la marcha del proceso y a importantes actores que las impulsaron. Nueva Zelandia tiene 3,5 millones de habitantes y una superficie de 270 mil km^2. Un poco más del 80% de su población es de origen europeo. La población nativa maorí alcanza a un 13% del total. Otro 4% proviene de las Islas del Pacífico, principalmente Samoa. El producto per cápita alcanzó en 1996 una cifra del orden de US$ 16.300. Al igual que Chile, es un país orientado hacia el exterior. El volumen de su comercio internacional de bienes y servicios supera el 60% del PIB. Las exportaciones están relativamente concentradas en términos de su mercado (50% van a tres países: Australia, Japón y Estados Unidos) y composición (40% son productos lácteos, carne y lana). En todo caso, los mercados y la composición se han diversificado en forma importante respecto de 1970, año en que la mitad de las exportaciones iba a Gran Bretaña y cerca del 75% estaba conformado por productos lácteos, carne y lana.

Nueva Zelandia heredó sus instituciones políticas de Gran Bretaña. Originalmente una colonia británica, es en la actualidad una monarquía parlamentaria, integrante de la Commonwealth. No tiene una Constitución escrita. La misma es una mezcla de estatutos y convenciones que se recogen en el Acta Constitucional[2]. El papel de jefe de Estado es desempeñado por el Gobernador General, quien representa a la Reina[3]. Tiene un parlamento unicameral que se renueva cada tres años. El gobierno lo forma el partido o coalición mayoritaria. Hasta antes de la elección de 1996 los parlamentarios eran elegidos por mayoría simple en distritos unipersonales. En un referéndum realizado en conjunto con la elección de 1993 se aprobó la modificación del sistema electoral. Este cambio en el sistema electoral había sido propuesto por la *Royal Commission on the Electoral System* en 1986, una comisión especialmente creada para estudiar posibles reformas electorales[4]. La comisión recomendó el sistema proporcional mixto como una forma de "recuperar nuestra democracia, reforzar los derechos políticos de los ciudadanos y poner un freno al poder 'ilimitado' de los gobiernos unipartidistas"[5]. (Citado en Gendall, 1998.)

[2] La primera Acta Constitucional, que data de 1852, recogía estatutos y convenciones británicas. Ésta fue reemplazada recién en 1986. Este reemplazo, sin embargo, no hay que verlo como una reforma real sino como una compilación de prácticas constitucionales existentes (Arseneau, 1992).

[3] A diferencia de lo que ocurre en Australia, no hay mayores presiones para abandonar la monarquía y convertirse en república.

[4] La creación de esta comisión había sido una propuesta lanzada en la campaña electoral de 1984 por el Partido Laborista.

[5] El nuevo sistema es uno proporcional mixto igual al de Alemania. Nueva Zelandia tiene 65 distritos electorales, cinco de ellos restringidos a votantes de origen maorí. El

www.cepchile.cl

La historia constitucional de Nueva Zelandia se remonta a 1840, año en el que se firma el Tratado de Waitangi entre el pueblo maorí y la Corona británica. El Tratado reconoce los derechos de los nativos sobre su tierra y le otorga a la Corona el derecho de gobernar. El poblamiento creciente de europeos generó, sin embargo, amplios conflictos entre nativos y colonizadores, especialmente entre 1860 y 1872. Las disputas territoriales, de una u otra manera, se mantienen en la actualidad. El gobierno estableció, sin embargo, en 1975 un Tribunal para honrar el Tratado, lo que ha disminuido la presión sobre el poder político. Su objetivo es adjudicar derechos de propiedad y realizar recomendaciones al respecto. Desde muy temprano, 1852, Nueva Zelandia tuvo un grado importante de autonomía. En 1907 obtuvo total control sobre su gobierno. Sin embargo, prefirió dejar hasta 1947 gran parte de sus relaciones exteriores en manos de Gran Bretaña[6].

Administrativamente el gobierno está organizado en forma muy centralizada. No existen gobiernos regionales ni estatales. Los gobiernos locales, a su vez, están restringidos principalmente a la provisión de servicios que son financiados con impuestos a los bienes raíces. La administración central controla todo el gasto social que representa un 72% del total del gasto público. Este gasto equivale, a su vez, a aproximadamente un 34% del PIB. Algo más del 53% del gasto social, esto es un 13% del PIB, se gasta en pensiones y transferencias. El gasto en educación equivale a un 5,5% del PIB.

2. EL CONTEXTO POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LAS REFORMAS

Hacia 1950 Nueva Zelandia había alcanzado lo que James (1992) ha llamado "un consenso de prosperidad". Éste se fundaba en un nivel de vida relativamente alto[7] y un Estado benefactor amplio que buscaba, por lo menos en el discurso oficial, asegurarle a los neozelandeses un nivel mínimo de vida, más allá del que resultase de la asignación "privada" de los recursos[8]. Nueva Zelandia había sido favorecida por el acceso privile-

número total de escaños en el parlamento es de 120. Los electores tienen dos votos: uno para un parlamentario representante del distrito y otro para el partido. La composición del Parlamento es determinada por el voto de partido.

[6] De esta manera no confirmó el Estatuto de Westminster de 1931 hasta el año 1947.

[7] En 1950 Nueva Zelandia se encontraba entre los cinco países con mayor ingreso *per cápita* en el mundo.

[8] Privada va entre comillas porque, como veremos más adelante, la neozelandesa era una economía altamente intervenida y regulada.

www.cepchile.cl

giado a los mercados británicos, lo que explicaba en gran medida su alto nivel de desarrollo[9]. Los programas sociales se habían iniciado en la última década del siglo pasado y en la década de 1930 el Estado benefactor se había consolidado en Nueva Zelandia. Este consenso se cimentaba en una serie de elementos culturales que le daban una cohesión importante a la sociedad neozelandesa[10]. Cualquier intento de alejarse de este consenso era castigado severamente por los electores (James, 1992). Mantener este consenso exigía, sin embargo, un proteccionismo excesivo. Para asegurar un alto empleo existían desde 1939 licencias de importación. Si una empresa podía demostrar que estaba capacitada para elaborar un determinado producto, el gobierno le concedía una protección inmediata frente a la competencia externa. Pero la economía no estaba sólo protegida de la competencia externa. Las regulaciones internas controlaban el grado de competencia al interior de cada industria. Ello ocurría desde la industria productora de huevos hasta la industria distribuidora de películas. La compra de margarina, por ejemplo, sólo se autorizaba con receta médica[11] (Brash, 1996).

Los agricultores, a su vez, eran subsidiados fuertemente por el gobierno. No debe extrañarnos, entonces, que entre 1950 y 1985 Nueva Zelandia haya sido considerada la economía más protegida de las que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (Douglas, 1993). Pero la economía neozelandesa exhibía también una regulación ineficiente del mercado laboral dirigida por criterios redistributivos antes que de productividad. Nueva Zelandia contaba, además, con numerosas empresas estatales mal administradas (Scott, 1996). Los controles de precio abundaban en la economía. Desde 1950, en promedio, un quinto de los productos del IPC tenían precios fijados administrativamente (Rudd, 1992). Hacia fines de 1970 los controles de precio se agudizaron.

Esta regulación excesiva fue acompañada de un crecimiento paulatino del gasto público que se empinó del 17% que alcanzaba en 1940 a una cifra por encima del 40% en 1984. Hacia fines de los años 60 este aumento en el gasto se acompañó de un crecimiento similar en los ingresos fiscales, lo que permitió mantener un presupuesto fiscal equilibrado[12].

[9] Nueva Zelandia incluso era conocida como "la granja" de Inglaterra.

[10] Entre otros: la necesidad de sentirse parte de Gran Bretaña, la expectativa de concordar con valores y normas que se estimaban como aspectos fundacionales de la sociedad neozelandesa y una ciega confianza en que todo neozelandés debe tener una oportunidad de integrarse a un proyecto común. Para más detalles véase James (1992).

[11] En los años 50 y 60 la producción e importación de margarina estaba prohibida.

[12] En 1970 el gasto público se situaba en torno al 28% del PIB y el déficit fiscal nunca había superado el 2% del producto.

www.cepchile.cl

A partir de 1970 la brecha entre gastos e ingresos públicos comienza a crecer. Hasta ese entonces el crecimiento en el gasto público se explicaba por la expansión de los programas sociales. En los años siguientes el gobierno se embarcó en grandes proyectos de inversión que aumentaron el nivel de deuda y, por consiguiente, el servicio financiero de la deuda. Los salarios en el sector público crecieron a tasas mayores que la inflación sin que hubiese como contrapartida un aumento en la productividad. Nuevos enfoques políticos influidos por el desarrollo de la social democracia en Europa se tradujeron en decisiones que incrementaron los costos reales de los programas sociales, especialmente en materia de pensiones. No nos debe extrañar que, en este contexto, el déficit fiscal creciera hasta acercarse a un 7% del PIB en 1982.

Los efectos de las regulaciones, distorsiones y malas decisiones económicas se dejaban sentir cada vez con más fuerza en la economía neozelandesa. Entre los países de la OCDE, Nueva Zelandia tuvo entre 1950 y 1985 la tasa más lenta de crecimiento económico. Fue menos de la mitad del promedio de la OCDE. De ser el quinto país más rico en 1950 pasó a ocupar el lugar número 20 en 1985[13]. Los primeros síntomas de este deterioro relativo quedaron de manifiesto a principios de la década de los sesenta. El Consejo Económico y Monetario en su informe de 1962 advierte sobre el bajo crecimiento en la productividad del país (citado en Douglas, 1993). Sin embargo, no se percibía la necesidad de alterar la estructura y política económicas del país. El bajo desempleo y el hecho de que el producto *per cápita* seguía creciendo reducía la presión por cambios.

Durante los 70, sin embargo, se hizo cada vez más evidente que Nueva Zelandia necesitaba cambios radicales. La economía virtualmente se estancó. Una serie de *shocks* externos negativos agravaron la situación de Nueva Zelandia. El ingreso de Gran Bretaña a la Comunidad Europea en 1972 redujo drásticamente las exportaciones agrícolas de Nueva Zelandia a ese país. El incremento de los precios del petróleo en 1973 no hizo más que agravar la crisis económica del país. Por primera vez, después de la depresión de los años treinta, observaban tasas de desempleo apreciables. El gobierno respondió a la crisis endeudándose para incrementar los subsidios a las empresas exportadoras y para invertir en grandes proyectos intensivos en empleo, entre ellos desarrollos energéticos alternativos al petróleo. El déficit fiscal se incrementó y la inflación se elevó considerablemente. Se extendieron las regulaciones y, esporádicamente, se establecieron controles de precios y salarios. El tipo de cambio se había apreciado en forma importante. En este proceso la deuda externa total del país había pasado de un

[13] La riqueza medida por el nivel de ingreso per cápita.

www.cepchile.cl

11% del PIB en 1973 a un 95 % en 1982. No sólo el déficit fiscal era alto, también el déficit en cuenta corriente se empinaba en torno a 6%. Comienza un esfuerzo por estabilizar la economía. Durante 1982 el gobierno promueve un congelamiento masivo de salarios, precios, arriendos y tasas de interés por 12 meses, el que es posteriormente prorrogado por otros 12 meses. Adicionalmente se recortan algunos programas sociales.

Hacia comienzos de 1984 resultaba evidente que la estabilización de la economía no estaba resultando. El déficit fiscal se mantenía en torno al 6% y el déficit en cuenta corriente se había disparado a un 9%. El gobierno del Partido Nacional, encabezado por el primer ministro Robert Muldoon, decide llamar a elecciones anticipadas para julio de 1984[14]. En el período previo a la elección se produce una fuga importante de capitales en anticipación a la probable llegada de los laboristas al poder y en respuesta a lo que se consideraba una devaluación inminente. El Banco Central suspende el 15 de julio de 1984 la transacción de moneda extranjera originando una crisis cambiara de proporciones. De paso se genera una crisis constitucional por la negativa del gobierno saliente, aún en el poder, de devaluar la moneda. Ésta termina con la decisión del gobierno saliente de acatar las instrucciones del nuevo gobierno. El 18 de julio de 1984 se devalúa la moneda neozelandesa en un 20%. A comienzos de 1985 el nuevo gobierno laborista dejaría flotar el tipo de cambio e iniciaría el vasto programa de reformas económicas admirado en el mundo entero.

3. Un panorama general de las reformas económicas

A partir de 1984 Nueva Zelandia se embarcó en un extenso proceso de reformas económicas y del Estado que ha sido descrito como "uno de los episodios más notables de liberalización que puede ofrecer la historia" (Henderson, 1995). Este proceso incluyó muchas reformas económicas "tradicionales", entre otras: apertura comercial, desregulación del mercado de capitales, privatización de empresas, reforma tributaria, flexibilización del mercado laboral, cambios en política monetaria y reducción del gasto público. Pero quizás el aspecto más novedoso de este proceso es que se le agregó una profunda reforma del sector público que modificó radicalmente la administración del mismo. Llama la atención la coherencia, rapidez y la profundidad de algunas de las reformas. Respecto de este último punto cabe destacar que, por ejemplo, el mercado de capitales fue liberalizado completamente, la tasa marginal máxima de impuesto a la

[14] A realizarse originalmente en diciembre de 1984.

www.cepchile.cl

renta fue reducida de 66% a 33%, y la apertura comercial, aún en ejecución, pretende llevar todos los aranceles a cero. El año 2000 el 95% de los productos importados tuvo una tarifa de esta magnitud.

Una lista no exhaustiva de las reformas económicas y sociales más importantes llevadas a cabo por Nueva Zelandia desde 1984 incluyen las siguientes[15]:

- Abolición de controles sobre las tasas de interés.
- Término de incentivos a los exportadores.
- Eliminación de los subsidios a la industria.
- Abolición de alrededor de 500 regulaciones consideradas innecesarias y restrictivas de la competencia. Por ejemplo: liberalización del transporte de carga, término de monopolios en la industria del turismo, abolición de regulaciones de calidad.
- Liberalización de los precios y los salarios.
- Eliminación de los controles de cambio.
- Término de controles sobre la banca.
- Remoción de todos los límites impuestos a la propiedad de extranjeros en la economía, con la excepción de los terrenos costeros. Término de las licencias de importación y reducción de las tarifas.
- Corporativización y posterior privatización de un gran número de empresas públicas.
- Liberalización de los mercados laborales en 1987 y 1991 con el objetivo de reducir el poder de los sindicatos.
- Introducción del IVA y reducción de los impuestos a las personas. Simplificación del sistema tributario y creación del impuesto negativo.
- Traspaso de los colegios a consejos administrados por los profesores.
- Cuasi-corporativización de las universidades y término de la gratuidad.
- Creación de un Banco Central independiente

Han transcurrido 13 años desde que se iniciara el proceso de reformas de Nueva Zelandia. Probablemente aún es muy pronto para realizar una evaluación exhaustiva de los resultados[16]. Como ocurre en muchos

[15] Se presentan aproximadamente en orden cronológico. Fuentes son Evans *et al.* (1996), Brash (1996), James (1992) y Scott (1996).

[16] Más aún cuando diversas figuras políticas y analistas independientes afirman que todavía hay un largo camino por recorrer para alcanzar lo que el gobierno laborista que iniciara las reformas en 1984 se propusiera alcanzar.

www.cepchile.cl

procesos de reforma los costos se hicieron sentir[17]. Puede argumentarse, sin embargo, que estos fueron mayores de los estrictamente necesarios. Por una parte, inició las reformas la liberalización de la cuenta de capitales. Luego le siguieron la apertura comercial y después de siete años las reformas del mercado laboral. Esta secuencia en las reformas no es habitualmente la más recomendada en la literatura y puede elevar innecesariamente los costos de un programa económico[18].

Por otra parte, la credibilidad del programa de estabilización y reestructuración de la economía fue puesto en tela de juicio en sus inicios. Contribuyeron a esta falta de credibilidad alzas salariales desmedidas (14% en términos reales entre 1985 y 1986)[19]; incrementos en el gasto público en educación del orden de 7% real anual y en salud del 3,5% real anual; la lenta reducción en el déficit fiscal[20], causada en gran medida porque los incrementos de gasto en programas sociales no fueron debidamente compensados por reducciones de otros gastos públicos; una alta volatilidad en el tipo de cambio[21] y una política monetaria errática[22], producto, en alguna medida, de la escasa independencia de la autoridad monetaria[23]. A esto se agregó el lento crecimiento de la economía mundial hacia fines de los '80 y comienzos de los '90 que repercutió en Nueva Zelandia. El PIB no creció en 1990 y cayó en 1,5% en 1991.

Con todo, una vez consolidadas las reformas de la última parte de los '80 y luego de la reforma laboral de 1991 que puso término a la sindicalización obligatoria y a la negociación centralizada, la economía ha mostrado un comportamiento muy dinámico. Todos los indicadores sugieren que Nueva Zelandia se benefició del proceso de reformas. Así, por ejemplo, mientras en la situación previa a las reformas la competitividad de la economía neozelandesa era puesta en duda (Douglas, 1980), el último *Informe Global de Competitividad* ubica a Nueva Zelandia como el tercer país

[17] Por ejemplo, el PIB creció en el período 1984-1991 a una tasa del 1%, tasa inferior al crecimiento registrado en los años anteriores a la reforma, y el desempleo llegó a un 11% en 1991, año en que se reforma la legislación laboral. .

[18] Véase, por ejemplo, McKinnon (1982) y Edwards (1992).

[19] Es cierto que por dos años los salarios habían estado congelados legalmente pero dada la situación macroeconómica por la que estaba atravesando el país, estas alzas no se justificaban.

[20] Sólo el año 1994, después de 10 años de iniciadas las reformas y con un gobierno distinto, se logró equilibrar el presupuesto público.

[21] Edwards (1992) ha argumentado que una alta volatilidad del tipo de cambio afecta adversamente el crecimiento económico.

[22] Véase Evans *et al.* (1996).

[23] Este problema fue reconocido por el gobierno neozelandés dictando hacia fines de 1989 la *Reserve Bank Act* que otorgaba mayor independencia al Banco Central y fijaba expresamente como su objetivo la estabilidad de precios.

www.cepchile.cl

más competitivo del mundo. Por otra parte, el período post-reforma encuentra a Nueva Zelandia con tasas de crecimiento del PIB superiores a las del período pre-reforma. La tasa de inflación se redujo significativamente. Estos resultados se fortalecen al comparar el comportamiento de Nueva Zelandia con los demás países de la OCDE.

CUADRO 1 INFLACIÓN Y CRECIMIENTO

	1970 Nueva Zelandia	1983 OCDE	1992 Nueva Zelandia	1997 OCDE
Crecimiento PIB	2,6%	2,8%	4,1%	2,1%
Inflación	12,5%	8,6%	1,9%	2,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Fondo Monetario Internacional compilados en *International Financial Statistics Yearbook 1996* y *World Economic Outlook*. Para 1997 se utilizó la última estimación disponible.

Puede llamar la atención la relativamente baja tasa de crecimiento del PIB de Nueva Zelandia, si se la compara con la tasa chilena. No debe olvidarse, sin embargo, que un país con un alto nivel de ingreso *per cápita* debería crecer, en concordancia con las teorías modernas de crecimiento, a una tasa menor que un país de ingresos medios como Chile[24]. El desempleo, a su vez, hacia fines de 1997 no superaba el 6% de la fuerza de trabajo. Entre los países de la OCDE, en cambio, el promedio de la tasa de desempleo se ubicaba por encima del 8% promedio. El déficit fiscal que, previo a la reforma, alcanzó magnitudes considerables actualmente ha desaparecido. En los últimos tres años se ha registrado un leve superávit fiscal.

En general, las reformas parecen haber sido aceptadas por la gran mayoría de la población. Aunque en el proceso hubo muchos sectores afectados se percibe un apoyo razonable al proceso. Los trabajadores del sector público, por ejemplo, aunque bastante críticos de la nueva estructura organizacional del gobierno, no postulan una vuelta al sistema pasado[25].

Por otro lado, también se sostiene que el apoyo que obtuvo la modificación del sistema electoral en los votantes neozelandeses fue un voto de castigo a la clase política que había permitido alteraciones tan radicales en la estructura económica y social del país, borrando 50 años de Estado benefactor[26]. Sin embargo, los montos asignados a los programas sociales

[24] Al respecto véase, por ejemplo, Barro y Sala-I-Martin (1995), capítulo 11.

[25] Esta impresión queda de una reunión sostenida con el Sindicato de los Trabajadores del Sector Público.

[26] Este planteamiento se encuentra en Gendall (1998).

www.cepchile.cl

tradicionales no fueron recortados[27]. El gasto social como porcentaje del PIB entre 1984 y 1995 no sólo no cayó sino que se incrementó levemente (Evans *et al*., 1996). El castigo a la clase política se explicaría no tanto por las reformas en sí, sino que por la reiterada falta de los políticos a sus promesas[28].

4. LAS REFORMAS DEL GOBIERNO CENTRAL

Introducción

En lo que se refiere al sector público, la reforma neozelandesa tiene tres elementos centrales, equivalentes a igual número de leyes. El primer paso lo constituyó la promulgación en 1986 de la *State Owned Enterprises Act*. Ésta estableció que todas las actividades comerciales del Estado debían reestructurarse en empresas públicas, al amparo de la legislación que regulaba las actividades del sector privado. Las empresas públicas debían guiarse sólo por criterios comerciales. Si el gobierno le impone una tarea no comercial a la empresa pública debe compensarla monetariamente para que la lleve a cabo. A partir de 1988 muchas de estas empresas fueron privatizadas. Las empresas privatizadas suman a la fecha alrededor de 35 y le reportaron al Fisco unos NZ$ 15.000 millones, esto es US$ 9.000 millones. (M. Bale y T. Dale, 1998). El gobierno anunció recientemente la privatización de otras cinco empresas, de un total de 14 aún en manos del Estado[29]. Este proceso de corporativización y posterior privatización, si bien de interés, no será abordado en este trabajo más allá de lo que ya hemos señalado[30].

Un segundo aspecto central de la reforma del sector público en Nueva Zelandia fue la promulgación en 1988 de la *State Sector Act*. Ésta tenía como objetivo concreto aumentar la efectividad y eficiencia del sec-

[27] Sin embargo, algunos programas específicos se cortaron y otros fueron reestructurados.

[28] Esta tesis nos fue planteada por Colin James, destacado periodista neozelandés, en una reunión realizada en el *Institute of Policy Studies* de la Universidad de Victoria en Wellington. Una promesa incumplida es relatada por Martin (1992). Sostiene que en 1987 circularon rumores de que el gobierno estaba promoviendo un cambio radical en el sector público central. El gobierno de turno negó enfáticamente que se estuviese pensando algo así. Sin embargo, después de ser reelecto anunció la *State Sector Act* que modificaría sustancialmente el funcionamiento del sector público.

[29] Nueva Zelandia Primero, partido que junto al Partido Nacional forma la actual coalición de gobierno, impuso como condición para formar gobierno que no se privatizaran cinco de estas catorce empresas.

[30] El lector interesado puede consultar I. Duncan y A. Bollard (1992).

www.cepchile.cl

tor público. Un tercer cuerpo legislativo, la *Public Finance Act*, dictado en 1989, vino a modificar radicalmente la administración financiera de los recursos públicos. Es en el análisis de estos aspectos que concentraremos nuestro estudio.

El servicio público neozelandés, previo a la reforma, funcionaba de una manera análoga al Servicio Civil británico. Era una burocracia profesionalizada donde la carrera funcionaria estaba plenamente consagrada. Se alcanzaba el puesto de jefe de departamento después de una larga carrera y una vez que se asumía ese cargo se permanecía en él hasta el momento de la jubilación. Los jefes de departamento eran inamovibles en tanto no cometieran faltas graves en su gestión. El nombramiento lo hacía un comité de funcionarios del sector público de alto rango bajo los auspicios de la *State Service Commission*, departamento dependiente del Ministerio de Servicios del Estado y que tenía a su cargo la administración de personal del sector público.

Los demás empleados del sector público también eran inamovibles y eran contratados en su totalidad por la State Service Commission, departamento que, además, tenía a su cargo definir su posición en la escala salarial del sector público. Esta escala era determinada de común acuerdo con el Departamento del Tesoro, a cargo de las finanzas del país, y el Departamento del primer ministro y dependía de la "clase" ocupacional en la que se encontraba el empleado público, la que tenía que ver más con la antigüedad en el servicio público que con la función específica desempeñada.

La fuerza de las ideas

La situación de crisis económica que vivía Nueva Zelandia hacía, de alguna manera, inevitable la introducción de reformas radicales. Con todo, los cambios en el sector público podían pensarse independientemente de las reformas macroeconómicas y sectoriales necesarias para apuntalar y flexibilizar la economía[31]. Sin embargo, en el caso de este país éstos estuvieron íntimamente relacionados con aquéllas. El sector público se percibía como costoso e ineficiente, lento para responder a los cambios y, por lo tanto, con escasa capacidad para apoyar a un gobierno interesado en reformar radicalmente la estructura económica del país. Pero poner todo el peso del origen de las reformas en la crisis económica implicaría subestimar la convicción intelectual de que había que realizar cambios urgentes en el funcionamiento del sector público.

[31] De hecho, en las reformas estructurales de la mayoría de los países de América Latina el funcionamiento del sector público se ha mantenido prácticamente inalterado.

www.cepchile.cl

Esta convicción iba más allá de la coyuntura económica y estaba incubándose desde mediados de los años 70. Surgían desde los propios organismos públicos diversos trabajos que sugerían cambios radicales en el funcionamiento del sector público. Uno de los temas que preocupaba especialmente era la ineficiencia con la que se gastaban los recursos, lo que se atribuía a la falta de escrutinio (*accountability*) de la gestión pública[32].

Destacaba en este sentido el Departamento del Tesoro. Dos razones fundamentales explicaban este protagonismo: (1) los jóvenes talentosos que ingresaban al sector público tradicionalmente lo hacían a través del Tesoro, aportando las nuevas ideas que recorrían el mundo universitario fuera y dentro de Nueva Zelandia[33], (2) el primer ministro Muldoon, líder del Partido Nacional, que gobernara Nueva Zelandia entre 1975 y 1984, asumió también el ministerio de Finanzas. Durante su gobierno ignoró completamente las recomendaciones de política que le hiciera el Tesoro y recurrió sólo ocasionalmente a su asesoría. Esta situación obligó al Tesoro a refugiarse en un análisis menos coyuntural de la economía y más orientado al largo plazo, a la espera de que terminara el ostracismo al que lo tenían condenado.

Pero también había aportes y revisiones críticas de otros departamentos. En 1978 el contralor y auditor general criticaba el sistema público de administración de los recursos financieros. En este escenario fue consolidándose, entre numerosos funcionarios públicos, la convicción de que se requerían reformas profundas en la administración central del gobierno. Se discutieron diferentes alternativas de reforma. Se fueron fortaleciendo ciertas alternativas y debilitándose otras. Y cuando asumió un gobierno favorable al cambio, había proyectos de reforma concretos y coherentes. Esta coherencia en la implementación de las reformas del sector público es, tal vez, lo que más llama la atención en Nueva Zelandia. Como veíamos no fue fruto de la casualidad sino de un largo proceso de discusión y maduración intelectuales.

[32] El problema era uno de gestión y no de malversación. No había preocupación por actos de corrupción como tampoco por fraudes. De hecho, todos los indicadores sugieren que Nueva Zelandia es el país menos corrupto en el mundo.

[33] En este sentido es interesante la observación que hace James (1992) de que en los inicios de las reformas económicas, los ministros del nuevo gobierno laborista se expresaban en una jerga excesivamente académica. Por ejemplo, era común escuchar al ministro de Finanzas Roger Douglas sostener que el exceso de regulaciones en Nueva Zelandia se explicaba por "la captura" de la que habían sido objeto los servicios públicos por parte del sector privado. Hacia mediados de los 80 la teoría de la captura de los reguladores estaba recién "popularizándose" fuera de las aulas universitarias.

www.cepchile.cl

Para muchos analistas la reforma no habría sido posible sin el recambio generacional que significó la elección del nuevo gobierno laborista. La edad promedio del gabinete estaba en los 42 años. Roger Douglas, ministro de Finanzas, era el integrante del gabinete de mayor edad. Tenía 46 años al asumir en 1984. Esta generación había nacido en una sociedad relativamente afluente y segura. En opinión de James (1992) ella era de un temperamento más libre que la generación de sus padres, quienes eran los que habían construido el "consenso de prosperidad". Por lo mismo eran más abiertos a tomar riesgos y cuestionar lo que sus padres habían alcanzado. El nivel de compromiso con lo establecido era modesto. Por otra parte, para esta generación la influencia británica cedía paso a la de Estados Unidos, una sociedad admirada por sus altos grados de libertad, a pesar de su relativamente mayor inseguridad social. Para esta generación el cambio era no sólo bienvenido sino deseable. Ayudaba también el hecho de que la política neozelandesa había estado dominada por el Partido Nacional. En los casi 40 años que habían transcurrido luego de la Segunda Guerra Mundial el laborismo había ocupado el gobierno sólo por seis años. Por ello tenía un bajo nivel de compromiso con el funcionamiento del Estado.

Diagnóstico del sector público

La idea de que se requerían importantes cambios en el sector público cobraba fuerza. Se quería remediar la baja eficiencia y efectividad en la provisión de los servicios público, pero también se deseaba una organización que respondiera con energía a las nuevas prioridades de los distintos gobiernos sin que importara su color político. Pero, por supuesto, no se quería partir de cero. Por ello, junto con una revisión crítica del servicio público neozelandés se realizó una investigación exhaustiva de la literatura especializada. El marco de análisis que se fue consolidando para evaluar los cambios en el sector público estuvo influido, en forma predominante, por las teorías de agencia, economía institucional y elección pública (Scott, 1996; Bale y Dale, 1998).

En el marco definido por estos desarrollos teóricos, el problema que el gobierno tenía que resolver era cómo establecer un contrato entre el patrón (el gabinete) y el agente (los jefes de departamento) que redujera los costos de agencia. Ello requería, entre otros aspectos, de (1) la definición precisa de tareas para cada departamento, (2) el establecimiento claro de responsabilidades, (3) la generación de incentivos correctos y (4) un control adecuado del grado de cumplimiento de las tareas encomendadas. Por supuesto, un esquema de estas características difícilmente podía funcionar

www.cepchile.cl

sin grados importantes de autonomía en la gestión de cada uno de los departamentos. Por ejemplo, no es fácil evaluar un jefe de departamento si su gestión está limitada por demasiadas rigideces. Un problema adicional en este contexto era cómo establecer una estructura de gobierno que minimizara los costos de transacción entre las distintas partes involucradas. Éste era un problema mayor por la tradicional ausencia de metas cuantitativas en el sector público, que no hacía fácil definir un contrato basado en desempeño. Por la misma razón la evaluación y control del desempeño de cada uno de los departamentos no era simple. Una última preocupación era reducir las posibilidades de que los servidores públicos se vean expuestos a potenciales "capturas" por parte de grupos de interés tanto del sector privado como del propio servicio público.

La revisión de las experiencias concretas de operación del sector público y de la literatura especializada le permitieron al Departamento del Tesoro plantear en 1984 en su informe al nuevo gobierno laborista[34] las críticas fundamentales al sistema de gestión pública existente en Nueva Zelandia. Las más relevantes eran las siguientes:

- Los objetivos de los diversos servicios públicos no estaban claramente definidos.
- Las responsabilidades de los políticos y de los servidores públicos eran confusas, por lo que el control y la evaluación de desempeño eran escasos, diluyendo las responsabilidades de los diversos actores.
- Los departamentos no se concentraban en tareas específicas. Éstas, además, estaban agrupadas de manera que reducían la posibilidad de un buen desempeño. Por ejemplo, los conflictos de interés abundaban. Los departamentos tenían que entregar recomendaciones de política sobre actividades que ellos mismos regulaban.
- Los sistemas de contabilidad del sector público no recogían los costos reales de llevar a cabo los diversos programas públicos. Por ejemplo, no se incluía el costo de capital de los activos utilizados ni las depreciaciones de dichos activos.
- Los jefes de departamento tenían escaso control sobre los recursos financieros que les eran asignados. El presupuesto era asignado sobre la base de insumos, la mayoría de las veces en función de criterios históricos. Prácticamente no había posibilidades de alterar el *mix* de insumos.

[34] Tesoro de Nueva Zelandia, *Briefings to the Incoming Government Economic Managment 1984*.

www.cepchile.cl

- Los sistemas de control de la gestión del sector público eran excesivamente centralizados, al extremo de que una fracción importante de las decisiones se tomaban en el nivel central.
- No había sanciones para aquellos que se desempeñaban mal. El control recaía sobre los insumos y no sobre el cumplimiento de las tareas asignadas.
- Los ministros tendían a involucrarse excesivamente en la administración de los departamentos, aunque no tuviesen el suficiente conocimiento de los mismos. En parte esto se explicaba por lo diluidas que estaban las responsabilidades.
- Los jefes de departamento tenían escasa influencia en la administración de los recursos humanos de sus respectivos departamentos.

El gobierno que asumió en 1984 compartía, en términos generales, este diagnóstico. La prioridad que suponía la estabilización de la economía y las reformas estructurales, sin embargo, postergó las decisiones de reforma del sector público central. Entre 1984 y 1987, período que cubre el primer gobierno laborista, los esfuerzos se concentraron en corporativizar las actividades comerciales del Estado. En el campo de la gestión pública, sólo se produjo una delegación parcial de la toma de decisiones, especialmente en materia de fijación de salarios y administración de personal, desde los niveles centrales a los respectivos departamentos. Pero estos cambios estaban lejos de significar cambios importantes en el funcionamiento del Estado y satisfacer el marco organizacional y de gestión que se pretendía a la luz del análisis desarrollado y compartido por el gobierno y el Departamento del Tesoro.

Con todo, junto con el proceso de corporativización se inició una importante reestructuración de las distintas entidades y departamentos del sector público. Favoreció esta reestructuración que gran parte de las actividades comerciales estaban organizadas como unidades independientes o estaban insertas en departamentos. Por ejemplo, el Departamento de Energía era responsable de la producción de carbón y electricidad como también de la fijación de algunas tarifas y de la asesoría de políticas en el sector energético. Lo que hacía la corporativización era separar las actividades comerciales de los distintos departamentos del gobierno y constituir empresas públicas que desarrollaran dichas actividades. En este proceso parecía natural reestructurar y consolidar las actividades no comerciales del sector público. Por ejemplo, el Departamento de Energía al que hacíamos referencia terminó finalmente desapareciendo y las actividades no comerciales que realizaba fueron traspasadas al Departamento de Comercio.

Estos cambios eran por sí solos importantes. Significaban reducir conflictos de interés y "aligerar" la estructura burocrática del Estado. Sin

www.cepchile.cl

embargo, la presión por cambios en el Estado iba más allá de estas transformaciones. En el gobierno asumido en 1984 se estaba produciendo una creciente insatisfacción con el desempeño de la burocracia, aspecto que trascendía la estructura del Estado propiamente tal. Había descontento con el funcionamiento del sector público incluso en las áreas en las que en Nueva Zelandia se estimaba que la labor del Estado era insustituible como defensa, policía, aduanas, etc. Entre otros aspectos, se la consideraba lenta para responder al cambio de prioridades establecidas por el gobierno e incluso inmune a la presión ejercida por los ministros para llevar a cabo sus políticas. Se percibía que el sistema de incentivos que regía en la burocracia la hacía totalmente inefectiva: básicamente carrera funcionaria e inamovilidad. Se fue generando al interior del gabinete laborista la opinión de que la reforma del Estado era impostergable. Reforzaba este hecho que el proceso de corporativización había producido ganancias de eficiencia mayores de las esperadas (Scott, 1996). La pregunta que el gabinete se formulaba era por qué no replicar estas ganancias en el resto del sector público[35] (Martin, 1992).

La reelección de los laboristas en 1987 volvió inevitable la reforma. El Departamento del Tesoro en su *Government Management*, el informe al "nuevo" gobierno electo en 1987, recogía estas opiniones y trataba de justificar analíticamente, en función de las teorías antes discutidas, la inefectividad del sector público. Entre otros aspectos el informe consignaba que el sector público permitía un comportamiento oportunista[36] de los burócratas porque, entre otros aspectos, carecía de los controles que traía consigo la necesidad de satisfacer a los consumidores. Una preocupación especial era la evidente falta de mecanismos que impidieran o, al menos, atenuaran la posibilidad de que los funcionarios públicos "capturasen" a los ministros. En términos prácticos ello significaba que los ministros no podían "sacarle trote" a los departamentos que estaban a su cargo. Se argumentaba que ello estaba asociado a dos aspectos centrales: (1) una definición ambigua, a veces contradictoria, en los servicios públicos de los objetivos de cada departamento que hacía más difícil monitorear su

[35] Los ahorros que pudiesen hacerse en el sector público eran bienvenidos en el gobierno porque se consideraba que el proceso de estabilización y ajuste estructural estaba lejos de ser completado. A esas alturas el déficit fiscal todavía estaba por sobre el 3% del PIB.

[36] En general, éste surge cuando una relación contractual por alguna razón no queda bien especificada. Generalmente, ello ocurre cuando suceden eventos que no fueron anticipados adecuadamente en un contrato, otorgándole a alguna de las partes la posibilidad de "aprovecharse" de ese vacío. También cuando hay asimetrías importantes en la información entre patrones y agentes. Véase al respecto Klein, Crawford y Alchian (1976) y Williamson (1985).

www.cepchile.cl

cumplimiento y (2) una asimetría en la información entre funcionarios públicos y ministros respecto de la operación de cada uno de los departamentos[37].

El informe del Tesoro sugería que ambos problemas eran abordables. Especial atención dedicaba al segundo aspecto. Reconocía que la existencia de conocimiento específico y disperso que puede traducirse en un comportamiento oportunista es, sin embargo, una característica de todas las organizaciones complejas: públicas o privadas, con o sin fines de lucro[38]. Se sugería que atacar este problema requería de cambios en la forma de definir las tareas de los departamentos, en la estructura del Estado y en la gestión pública. Específicamente en el informe se sugerían los siguientes principios para guiar la reforma del sector público:

- el gobierno debía tener objetivos claros que informaran a los jefes de departamento lo que se esperaba de ellos e hicieran posible evaluar su desempeño;
- el gobierno debía ser transparente en explicitar dichos objetivos y los medios económicos que permitirían alcanzarlos;
- el Estado debía estructurarse de manera tal de minimizar las posibilidades de captura;
- la nueva estructura organizacional debía otorgarle a los jefes de departamento y servidores públicos, en general, los incentivos necesarios para alcanzar las metas gubernamentales antes que las propias;
- la nueva estructura organizacional debía asegurar un uso eficiente y transparente de la información;
- la nueva estructura organizacional debía permitir que los agentes (jefes de departamento) quedaran sujetos al control de los patrones y que se definieran las responsabilidades de cada cual, y
- la nueva estructura organizacional debía promover la competencia tanto en el área de asesoría de políticas como de prestación de servicios.

[37] En la práctica, esto significa que los funcionarios cuentan con mejor información de cómo opera el sector público que los ministros y, por lo tanto, pueden "ocultarles" el verdadero significado de sus operaciones. Por ejemplo, engañándolos respecto de sus capacidades para desarrollar determinadas tareas, el costo o viabilidad de dichas tareas, o las razones por las que no se alcanzaban determinados objetivos.

[38] Aquí el informe no hacía más que seguir la literatura especializada en el tema. Véase, Fama y Jensen (1983). Estos autores, por ejemplo, enfatizan la necesidad de separar la iniciación e implementación de decisiones de la aprobación y control de las mismas en toda organización compleja.

www.cepchile.cl

En términos de acciones concretas, las reformas que el Government Management recomendaba podían dividirse en (1) aquellas que promovían la autonomía de la gestión públicas y la definición clara de responsabilidades (accountability) y (2) aquellas que buscaban introducir arreglos contractuales específicos en las tareas del sector público, de modo de reducir los costos de agencia.

Los principales cuerpos legales que permitieron reformar el Estado en Nueva Zelandia fueron la State Sector Act de 1988 y la Public Finance Act de 1989. Estas leyes alteraron radicalmente el funcionamiento del sector público. La realidad política del país –un gobierno parlamentario con un sistema electoral de primera mayoría– permitió aprobar esta legislación que alteraba el modo tradicional de entender el sector público neozelandés sin mayores trámites.

El Partido Nacional en la oposición manifestó en ese momento su temor de que la State Sector Act significara la politización de la burocracia[39]. De hecho, este partido al recuperar el poder después de la elección de diciembre de 1990, encomienda a una comisión investigadora que analice y evalúe la reforma del Estado. Sin embargo, la comisión encabezada por Basil Logan, previamente Presidente Ejecutivo de IBM en Nueva Zelandia, evacuó un informe extremadamente positivo sobre estas reformas, consolidándolas políticamente.

Al término de la reestructuración del sector público y de la operación en plenitud de los nuevos cuerpos legales que reformaron el funcionamiento del Estado, el sector público se había reducido desde aproximadamente 88.000 a 35.000 jornadas completas y desde 53 a 39 departamentos y agencias (State Service Commission, 1996)[40]. Del total de plazas reducidas alrededor de 25.000 se explican por el personal que fue traspasado a las nuevas empresas públicas (Martin, 1992). Un número no precisado de funcionarios públicos fue traspasado a entidades autónomas pero de derecho público que no eran departamentos del gobierno y tampoco empresas públicas[41]. Estas entidades operan con un consejo o

[39] Richardson (1995), por ejemplo, sostiene que éste era un temor efectivo en su partido.

[40] Rudd (1992), citando fuentes oficiales, sostiene que al inicio del gobierno laborista en 1984 los funcionarios públicos habrían sumado cerca de 68.000 y se habrían incrementado al cabo de tres años a 72.000. En este sentido, el número total de funcionarios del sector público previo a la reforma presenta algunas discrepancias. Respecto de las cifras finales parece haber un mayor consenso. Ellas están basadas en un estudio, realizado por la *State Service Commission* hacia finales de 1993, que recogió información de los distintos departamentos.

[41] No nos fue posible consignar cuál es el número exacto de personas que dejó de pertenecer al sector público al crearse estas entidades autónomas. Pero este número no habría sido superior a las 9.000.

www.cepchile.cl

directorio que nombra a sus jefes ejecutivos. Sólo en 1992 se regularizó su situación y actualmente son conocidas como "entidades de la Corona". En la actualidad éstas son un poco más de 2700 e incluyen, entre otras, más de 2.600 establecimientos educacionales[42], institutos de investigación, hospitales públicos y la Orquesta Sinfónica de Nueva Zelandia.

La State Sector Act

La reelección del gobierno laborista en 1987 abría el camino para iniciar una reforma del sector público que asegurara una mayor eficiencia en la gestión. En 1988 se aprueba la State Sector Act que modifica en forma sustantiva el estatuto de 1962 y reemplaza la Ley que regulaba las condiciones de empleo del sector público y que databa de 1977. Bajo estos cuerpos legales, el servicio público estaba estructurado de manera uniforme y única. Era un servicio que plasmaba la carrera funcionaria y que ofrecía a sus empleados una permanencia de 40 años en el servicio público si ellos así lo deseaban. Los funcionarios podían moverse entre departamentos y disfrutar iguales condiciones de trabajo y de salario. Los nombramientos y promociones, aunque teóricamente basados en mérito, respondían generalmente a antigüedad en el servicio público. Para alguien que viniese de fuera del sector público era prácticamente imposible obtener en forma inmediata un cargo relativamente alto en el servicio público. Debía comenzar desde los niveles más bajos en la estructura administrativa. La State Service Act de 1988 cambió radicalmente la administración de los recursos humanos en el sector público. Los cambios principales fueron los siguientes:

- La Ley estipula que, en general, los gerentes o directores de servicio tienen la libertad para contratar y despedir el personal que deseen en las condiciones estipuladas por las leyes y los contratos, respectivamente.
- Se establece en esta nueva ley que las relaciones laborales al interior del sector público se regirán por las mismas leyes que regulan el sector privado, acabando con la inamovilidad.
- Si bien la State Sector Commission fue considerada como empleador para los efectos de negociación de las condiciones de empleo, remuneraciones incluidas, con el sindicato de los trabajadores del sec-

[42] Recuérdese que los colegios fueron traspasados a los padres, pero en términos prácticos siguen siendo entidades públicas.

www.cepchile.cl

tor público, en 1992 delegó estas responsabilidades a los gerentes, algo que la propia Ley le permitía.

- A los gerentes se les encomienda legalmente la operación eficiente y efectiva de los departamentos. Se autoriza a la State Service Commission evaluar periódicamente el cumplimiento de los criterios de eficiencia y efectividad. Se le permite remover con el acuerdo del gabinete a aquellos gerentes que no cumplan con estos criterios.
- Los jefes de departamento, o gerentes (*chief executives*) en la nueva Ley, se nombran por un período fijo de cinco años, pudiendo extenderse su nombramiento por otros tres. Como los gobiernos deben reelegirse cada tres años, el nombramiento de estos gerentes tiende a separarse del proceso político. El empleador es la State Service Commission. Ésta negocia su salario y los beneficios del puesto. Esta negociación puede contemplar eventualmente bonos por desempeño. En algunos casos éstos han alcanzado un 15% del total del paquete salarial. De esta forma se termina con los "jefes permanentes" que accedían a estos cargos luego de una larga carrera en el sector público.
- Los nombramientos de los gerentes son aprobados por el gabinete, previa recomendación de la State Service Commission[43]. Ésta elabora un perfil del candidato luego de conocer la opinión del ministro del cual depende el departamento para el cual se busca un gerente. Se consulta también a los distintos agentes del sector público y privado que se relacionan con dicho departamento. Generalmente con la ayuda de *headhunters* se define una lista de potenciales candidatos y el Comisionado del Servicio Público (*State Service Commissioner*) con el apoyo de un panel asesor recomienda un nombre. El gabinete puede rechazar la recomendación y pedir el nombramiento de una persona determinada. Pero en este caso debe manifestar públicamente que éste es un nombramiento político. En los 10 años que lleva aplicándose esta legislación ello no ha ocurrido.
- Se estableció un Servicio de Ejecutivos Seniors bajo el auspicio de la State Service Commission para desarrollar un núcleo de ejecutivos de alto nivel del sector público que no superara las 500 personas. La idea era que los altos directivos del sector público fueran seleccionados de este pool. Se accedía a este Servicio por recomendación de los gerentes de los distintos departamentos previa con-

[43] Esta institución es dirigida por el State Service Commissioner. Por razones obvias su nombramiento no sigue este proceso. Es nombrado en su cargo por el primer ministro, pero en iguales condiciones al resto de los jefes de servicio.

www.cepchile.cl

sulta a la State Service Commission. Los nombramientos se hacían por un período máximo de cinco años (eventualmente renovables).

Esta Ley terminó con la inamovilidad y la carrera funcionaria en el sector público. La reforma, sin duda, buscaba una mayor receptividad de la burocracia a las directrices del gobierno que la que había existido en el sistema antiguo. La falta de compromiso de la burocracia con las tareas gubernamentales se asociaba con una ausencia total de incentivos para hacer un buen trabajo. Las remuneraciones y los nombramientos en el sector público neozelandés guardaban poca relación con el desempeño de los funcionarios. Esta Ley de 1988 era un primer intento para solucionar esta anomalía. Otorgaba a los jefes de departamento o gerentes autonomía en el manejo de los recursos humanos de cada uno de los servicios. En este sentido, el nuevo cuerpo legal apuntaba fundamentalmente a remover rigideces que pudiesen afectar la gestión de los departamentos.

En lo que se refiere a problemas de agencia y costos de transacción los avances eran prácticamente nulos. Respecto de este primer problema, se podría argumentar que la normativa sentaba las bases para que los distintos gerentes fueran evaluados en función de su desempeño, aunque no estableciese específicamente la forma como se llevaría a cabo la evaluación. Además, la Ley contenía dos elementos que bien administrados podían contribuir a incentivar a los gerentes a realizar una buena tarea: (1) bonos por desempeño y (2) remoción si su desempeño era deficiente. Estas medidas, sin embargo, estaban lejos de asegurar que los gerentes emplearían sus mayores esfuerzos en llevar a cabo las tareas que le fuesen encomendadas. Con todo, la amenaza de evaluación y eventual remoción del cargo aumentaba relativamente el poder del gabinete sobre la burocracia. Poder que, por supuesto, hay que entender como la capacidad del gabinete de exigirle a los funcionarios públicos el cumplimiento efectivo de las tareas que se les había encomendado. Antes, con una burocracia inamovible desde los cargos más altos hasta los más bajos, realizar tales exigencias no tenían la fuerza necesaria.

La Public Finance Act de 1989

Esta Ley hay que entenderla como complementaria de la State Sector Act de 1988. Por una parte, esta normativa incluía reformas que facilitaban la administración financiera en cada uno de lo departamentos, reforzando así el énfasis en la gestión característico de la State Service Act. Por otra parte, este nuevo cuerpo legal intentaba lidiar con los costos de transacción y los problemas de agencia que existían en el sector público,

www.cepchile.cl

estableciendo contratos claramente especificados entre los distintos ministros y los jefes de departamento que especificaban de la manera más clara posible las tareas que cada departamento debía desarrollar y la forma en que se iba a evaluar el cumplimiento de estas tareas. En lo medular la Public Finance Act establecía lo siguiente:

- *Reforma a la forma de asignación de los recursos públicos*. Se reemplazó el sistema de asignación de recursos basado en insumos, esto es partidas presupuestarias basadas en el costo de insumos como personal, viáticos, materiales, etc., por un sistema basado en "resultados" (*outcomes*) y "productos" (*outputs*). Las asignaciones no especifican los insumos en los que se deben gastar estos recursos. Los departamentos, sin embargo, tienen sólo una muy limitada flexibilidad para reasignar recursos entre productos. Modificaciones importantes requieren de la aprobación del Parlamento. Los resultados son definidos por la Public Finance Act como "impactos en, o la consecuencia para, la comunidad de las … actividades del gobierno". Es responsabilidad del gabinete definir estos resultados. El cumplimiento de estos será evaluado en el Parlamento y, en último término, por la opinión pública ilustrada y los electores. Para alcanzar estos resultados el gabinete, o si se quiere, el poder político deberá adquirir los productos que sirvan para esos propósitos. Estos pueden ser adquiridos con cualquier "proveedor", aunque generalmente son provistos por los departamentos correspondientes. Los recursos son asignados en función del costo y la calidad que significa generar estos productos. La idea es que estos sean ofrecidos sobre una base competitiva o, al menos, desafiable. Para acercarse a ese ideal se comparan habitualmente costos entre departamentos y, en la medida de lo posible, con servicios similares ofrecidos en el sector privado. La responsabilidad del gerente, entonces, es generar el nivel acordado de producto con la calidad especificada dentro de los límites de tiempo y costos acordados. De esta manera, por ejemplo, el Jefe del Departamento de Bienestar Social es responsable por pagar a tiempo los beneficios sociales, atender las consultas de los beneficiarios, pero no por la naturaleza y el monto de dichos beneficios.

- *Contratos anuales de desempeño (performance agreements)*. Son acuerdos entre el ministro responsable y el jefe del departamento. Permiten la evaluación de los gerentes y sus respectivos departamentos, definiendo de paso sus responsabilidades, específicamente los productos que se le han encomendado y la calidad esperada de los productos. Al

www.cepchile.cl

ser públicos y claros facilitan el escrutinio de los ciudadanos. Estos contratos son firmados por el ministro y el gerente. Tienen una duración de un año, lo que permite una evaluación relativamente continua e inmediata de la labor desarrollada por lo servicios. Están estructurados en tres partes. La primera parte especifica los áreas claves en el departamento que dicen relación con las preocupaciones estratégicas del gobierno y que requieren la atención personal del gerente del departamento. Las áreas claves son compromisos de mediano plazo de los departamentos con los objetivos de política de mediano y largo plazo o consideraciones estratégicas del gobierno. A través de esta vía se le daría más consistencia al gobierno[44]. La segunda parte estipula claramente los productos que el ministro desea adquirir. Desde 1994 este capítulo ha tomado la forma de un contrato de compra (*purchase agreement*). El objetivo es que este acuerdo provea al ministro la suficiente información para evaluar el costo e importancia de cada uno de los productos, y para que pueda realizar comparaciones con productos similares en otros departamentos del sector público o directamente en el sector privado. La tercera y última parte provee información que permita verificar el grado de cumplimiento del departamento con responsabilidades legales y las políticas del gobierno. Esto le permite al gobierno manejar mejor sus compromisos de mediano y largo plazo en términos de, por ejemplo, su agenda política o los niveles adecuados de inversiones.

- *Reemplazo del sistema de contabilidad.* La necesidad de contar con una mejor información financiera para evaluar a los gerentes, unido al hecho de que los ministros tenían simultáneamente una relación de compradores y dueños con los departamentos que estaban a su cargo, llevó a un cambio en el sistema tradicional de contabilidad de caja. Se adoptó uno de Prácticas Contables Generalmente Aceptadas. De ese modo, la contabilidad del sector público pasó a realizarse sobre base devengada. Pero también se requería de una mejor administración de activos y una evaluación real de los costos de prestar los servicios. Por lo tanto, también se incluyeron los costos de capital y la depreciación de los activos en el costo de proveer los servicios. De este modo, se evitó el uso excesivo de capital en la

[44] Véase Matheson *et al.* (1997). Cabe hacer notar que la preocupación por la planificación estratégica surgió de algunas observaciones contenidas en el informe de la Comisión Logan a la que hacíamos referencia anteriormente. Éstas apuntaban a darle un mayor horizonte y una perspectiva más clara a la gestión pública.

www.cepchile.cl

provisión de los productos. También ayudaba al ministro a cumplir sus dos papeles: como comprador estaba interesado en adquirir los productos que le ofrecía su departamento. Pero como dueño, en representación del gobierno, estaba interesado en obtener el mejor "retorno" de los recursos totales invertidos en su departamento, asegurándose que no sean malgastados y así debiliten la capacidad futura del departamento de proveer servicios. Los departamentos no sólo tienen que presentar su presupuesto sobre base devengada sino también tenían que tienen que presentar un balance. El primer balance consolidado del sector público en 1991 arrojó un pasivo neto de NZ$ 14.000 millones (Evans *et al.*, 1996.)

- *Descentralización del control y gestión financieros*. Los gerentes no sólo tuvieron con esta Ley una mayor autonomía en el manejo financiero del departamento, sino que también asumieron la responsabilidad de proveer una información financiera exhaustiva. De esta manera, los gerentes tenían entera libertad para deshacerse de los activos que estimaban imprescindibles. Por ejemplo, podían devolverle al Estado los edificios públicos que ocupaban ahorrándose los costos de capital que el Departamento del Tesoro les cargaba y reemplazarlos por arriendos en edificios privados. Como contrapartida este cuerpo legal contempla exigentes informes financieros. Estos siguen los criterios establecidos por el Departamento del Tesoro que no son más que los definidos para el sector privado en las prácticas contables generalmente aceptadas. Cada departamento debe preparar un informe mensual de su gestión financiera. En esta tarea es "controlado" por el Departamento del Tesoro. Trimestralmente, cada departamento presenta un reporte detallado de sus estados financieros. Estos incluyen balance, estados de cambio en las posiciones financieras, flujos de caja y, en general, todos los informes que son comunes en el sector privado. El informe debe contener las cifras comparativas de años anteriores para cada uno de los estados financieros. Los departamentos también deben informar anualmente respecto de su desempeño no financiero, es decir si cumplieron con las metas establecidas en el acuerdo de desempeño.

Es en esta Ley donde, tal vez, se encuentran los aspectos más novedosos de la reforma neozelandesa. La asignación de recursos sobre la base de productos es uno de estos aspectos. Es difícil pensar que el jefe de un servicio público pueda realizar una buena gestión si no dispone de flexibilidad para manejar el presupuesto de su servicio. Desde luego, no espera-

www.cepchile.cl

mos que los gerentes de una empresa pública o privada puedan desenvolverse en sus cargos sin dicha flexibilidad. Sin embargo, la administración financiera no es totalmente flexible. Existen límites definidos por los productos que se generan. Los departamentos elaboran una serie de productos con presupuestos dados y no existe la posibilidad, a no ser que exista el acuerdo del Parlamento, para reasignar recursos entre una tarea (o producto) y otra. Ello le ayuda al Departamento del Tesoro a mantener un control más acabado del presupuesto de la nación. Permite, por otra parte, una evaluación más precisa de la gestión de cada departamento.

Otro aspecto novedoso es, sin lugar a dudas, el acuerdo de desempeño y, específicamente, lo que se refiere a la compra de productos que se ve obligado a hacer un ministro para alcanzar sus objetivos. Por ejemplo, si el ministro de Policía quiere reducir las ofensas contra la propiedad debe contratar productos específicos con el Departamento de Policía, representado por su Comisionado. En ese caso concreto podría ser un número determinado de rondas a las horas en las que estas ofensas ocurren con mayor frecuencia. Este acuerdo de desempeño tiene la virtud de darle más transparencia a la acción del Estado. Al establecer tareas concretas para los gerentes y sus servicios facilita una evaluación real del desempeño de éstos. Se sabe con claridad en qué se están gastando los recursos públicos.

Respecto de este último aspecto es interesante notar que en el primer presupuesto aprobado en este esquema, el gobierno se percató de que realmente no le interesaba "comprar" muchos de los productos que se le ofrecía. Presionado, además, por un déficit fiscal superior al 3% del PIB dejó de adquirir todos aquellos productos que no requería para satisfacer sus objetivos políticos (Scott, 1996.) Por supuesto, no es fácil definir la acción de los departamentos en términos de estos productos. Los ministros tampoco tienen una noción clara de cuáles productos son los más efectivos para alcanzar los resultados deseados. Ejemplos de productos se presentan en el Cuadro 2.

Las dificultades de definir estos productos quedaron en evidencia la primera vez que se asignaron los recursos públicos a base de productos. Todos los departamentos del gobierno tuvieron que preparar un listado de los productos que elaboraban y agruparlos en categorías homogéneas, estableciendo además su costo estimado. Este listado fue generado a través de una discusión entre los departamentos, por una parte, y el Departamento del Tesoro y la State Service Commission, por otra. Indudablemente el proceso no fue fácil. Ha habido desde que se encuentra en marcha el sistema un proceso de ensayo y error que ha ido perfeccionando la definición de productos. Hay que tener en cuenta, además, que la razón de este enfoque es, en última instancia, controlar el desempeño de los distin-

www.cepchile.cl

CUADRO 2 EJEMPLOS DE PRODUCTOS CONTRATADOS POR LOS MINISTROS CON LOS GERENTES PÚBLICOS

Ejemplo 1

Proveedor:	Departamento de Policía
Nombre:	Servicios de custodia
Descripción:	Provisión de servicios carcelarios en la estaciones de policía y en las cortes para personas arrestadas o sujetas a una orden judicial. Incluye los servicios de escolta desde y hacia los establecimientos penales.
Calidad:	Asegurar que haya menos de un incidente por cada 100 custodias. Asegurar que el 100% de los arrestos sean ejecutados de acuerdo a la Ley.
Costo:	NZ$ 15.503.000

Ejemplo 2

Proveedor:	Departamento de Bienestar Social
Tipo:	Evaluación de beneficios de invalidez
Descripción:	Evaluar derecho al beneficio en función de criterios predeterminados, determinar el monto del beneficio y revisar el derecho después de seis meses.
Cantidad:	Se estima en 2.400 evaluaciones con un rango entre 1.600 y 3.200, basado en datos de 1995 con un nivel de confianza de 95%. Habrá un cambio en el costo de proveer este producto si el número de evaluaciones aumenta o decrece en 200.
Costo:	NZ$ 171.000

Ejemplo 3

Proveedor:	Servicio de Impuestos Internos
Tipo:	Auditoría de contribuyentes
Descripción:	Auditar a todo tipo de contribuyentes, especialmente los con un alto riesgo de no cumplir sus obligaciones.
Cantidad:	Una serie de auditorías de distinta intensidad totalizando 82.450 para empresas pequeñas, 3.875 para empresas medianas, 1.150 para corporaciones y 17.500 para personas naturales.
Calidad:	En el caso de pequeñas empresas recuperar NZ$ 3,3 por cada dólar invertido en las auditorías. En el caso de empresas medianas 4,7. Para corporaciones la recuperación debe ser de 11 dólares por cada dólar invertido. Para personas naturales la tasa de retorno es de 2,5 dólares. Se establecen, además, tiempos máximos para desarrollar auditorías.
Costo:	El costo total es de NZ$ 84.311.000.

Fuente: Contratos de Desempeño de los respectivos departamentos.

www.cepchile.cl

tos departamentos. Por lo tanto, puede darse la tendencia de parte de los gerentes a definir amplia o vagamente los productos, de modo de diluir responsabilidades y evitar controles muy exigentes. De este modo, una especificación perfecta de los productos es difícil de alcanzar.

Desde el punto de vista del escrutinio público, la separación entre productos y resultados tiene la ventaja adicional de definir claramente las responsabilidades de los distintos actores involucrados en la gestión gubernamental. Los gerentes de departamento son ejecutores de tareas encomendadas por el gobierno electo y, por lo tanto, sólo se los puede evaluar por su capacidad para llevar a cabo dichas tareas. Éstas se articulan en función de los objetivos políticos aprobados en el seno del gabinete que por su naturaleza no siempre tienen una articulación clara en términos de acciones. Ejemplos típicos son los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, de defender la soberanía nacional o de promover el interés del país en los foros internacionales. Estos objetivos no pueden ser controlados por los jefes de departamento y, por consiguiente, ellos no pueden ser evaluados en función del cumplimiento de tales objetivos.

En la práctica, estos criterios llevan a una relativa separación entre control de la gestión y la gestión misma. Los controladores del gobierno (el gabinete) definen sus objetivos (políticos) y se encomienda su ejecución a los gerentes (los jefes de servicio). Sin embargo, no es el cumplimiento directo de esos objetivos lo que se les encarga sino productos específicos que los gerentes puedan desarrollar en sus departamentos. El gabinete no se involucra en la gestión de los departamentos, pero sí controla que los servicios públicos no se desvíen del cumplimiento de las tareas que les fueron encomendadas.

Los contratos entre los ministros y sus jefes de servicio tienen la virtud de reducir los costos de transacción en el sector público. Por una parte, reducen los problemas de agencia. Los ministros en su negociación anual de contratos con los jefes de departamento son asesorados por el Departamento del Tesoro y la State Service Commission. La labor de estas instituciones no sólo es velar porque se logre un marco presupuestario razonable y una definición precisa y realista de productos sino también evitar que el ministro sea "engañado" por los jefes de servicio[45]. De este modo, la presión sobre los gerentes para que revelen los verdaderos costos de desarrollo de cada uno de los productos que se les desea encomendar es mayor. Si esto se une a eventuales premios por desempeño y una estricta evaluación, los incentivos de los jefes de servicio para desarrollar de la mejor manera posible su labor crecen. Con ello, aumenta la probabilidad de que

[45] Es decir, evitar un comportamiento oportunista del gerente.

www.cepchile.cl

los recursos públicos se gasten bien y no en actividades socialmente poco rentables[46].

Los contratos, por otra parte, le permite a los jefes de servicio resistir de mejor manera las múltiples presiones a las que se ven sometidos. Wilson (1989) y Dixit (1996), por ejemplo, sostienen que la principal fuente de costos de transacción en el sector público tiene que ver con el hecho de que las agencias públicas deben responder simultáneamente a distintos patrones. Por esta razón, los contratos de desempeño entre ministros y gerentes públicos pueden ser un aspecto importante en el logro de los objetivos de mayor eficiencia y mayor transparencia en el sector público. Los gerentes tienen pocos incentivos en este nuevo esquema para someterse a la presión de patrones que no han podido dejar estampados sus objetivos en los contratos de desempeño y sí tienen incentivos para responderle a sus ministros.

En el esquema anterior, en cambio, la suerte de los jefes de departamento poco tenía que ver con la evaluación que el ministro respectivo hiciese de ellos, otorgándose espacio, entonces, para que los jefes de servicio respondiesen a las presiones ejercidas por otros patrones.

Otras reformas

Hubo reformas adicionales que no fueron de la magnitud de los dos cuerpos legislativos anteriores aunque ayudaron a consolidar las reformas establecidas. Algunas de ellas surgen del informe de la Comisión Logan de 1991 a la que se hacía referencia anteriormente. El informe si bien alababa las reformas sugería la necesidad de avanzar en (1) la definición de estrategias colectivas y planes organizacionales concretos al interior de cada departamento, (2) una especificación adecuada de los estándares de desempeño requeridos y su medición en los acuerdos de desempeño, (3) una medición objetiva de desempeño y recompensas por un buen desempeño y (4) crear las condiciones para asegurar la incorporación al servicio público de ejecutivos de calidad. Sin embargo, el informe atribuía esta situación a un problema de transición entre sistemas más que a un problema de la estructura del sector público.

Entre los aspectos que se modificaron para hacer frente a estas preocupaciones se incluye la separación de los acuerdos de compra de productos del acuerdo de desempeño. Con ello se buscaba obtener más

[46] Por supuesto, aún se está lejos de la perfección. No debe olvidarse sin embargo que no es óptimo reducir los problemas de agencia a cero, dado que los costos adicionales puedan terminar siendo mayores que los beneficios esperados de reducir dichos problemas.

www.cepchile.cl

información de los proveedores de productos, de modo de definirlos más adecuadamente. También se comenzaron a aplicar conceptos de planificación estratégica para comprometer a los distintos departamentos en una visión más global del gobierno. Con este propósito el gobierno definió objetivos estratégicos que le daban una orientación de futuro a su gestión. Ello permitía al interior de cada departamento establecer áreas claves de la gestión habitual que estuviesen vinculadas a dichos objetivos y a las cuales el gerente debía otorgarles especial atención.

La preocupación por la capacidad gerencial del sector público tenía su origen en el fracaso del Servicio de Ejecutivos Seniors, fracaso asociado a dos aspectos principales: (1) su uso como instrumento de control salarial y (2) que muchos altos ejecutivos no vieron el mérito de la idea y sencillamente lo ignoraron[47]. La State Service Commission se ha hecho cargo de este problema creando un Centro de Desarrollo de Gestión que de alguna manera pretende ser un punto de encuentro de ejecutivos públicos y privados, de modo de crear un polo de desarrollo gerencial. Éste Contempla acoger capacitación e investigación sobre temas de alta gerencia.

Una Ley que no está directamente ligada con el funcionamiento del sector público pero que indudablemente lo influye es la *Fiscal Responsibility Act* aprobada en 1994. Ella se diseñó para incentivar un comportamiento fiscal prudente de parte del gobierno. Entre otros aspectos, esta Ley considera:

- Reducir la deuda de la Corona a niveles prudentes a través de mantener superávit operacionales todos los años.
- Alcanzar una situación patrimonial que permita un colchón en el caso de eventos adversos.
- Seguir políticas consistentes con un grado razonable de predicción del nivel y estabilidad de los impuestos en el futuro.

Por otra parte, la State Service Commission ha dictado, desde la aprobación de la reformas, una serie de principios para guiar la administración de personal en el sector público. También en 1990 publicó "Un Código de Conducta del Servicio Público" que establecía una serie de estándares mínimos de integridad y conducta que debían regir en el servicio público. El Departamento del Tesoro dicta habitualmente nuevos principios que deben seguir los departamentos en la presentación de sus estados financie-

[47] Más aún cuando la Ley sostenía que los gerentes de departamento tenían la libertad para contratar a sus empleados con total libertad, con prescindencia de su origen.

www.cepchile.cl

ros. Ninguna de estas reglas tuvo, sin embargo, la característica de alterar el funcionamiento del sector público.

Reformas en otros Poderes del Estado

Las reformas del Estado neozelandés que apuntaban a aumentar la eficiencia y transparencia del Estado se concentraron exclusivamente en el Poder Ejecutivo. El Poder Legislativo reestructuró algunos de los servicios dependientes del Parlamento, pero por razones que poco tenían que ver con las reformas iniciadas desde el gabinete por el Partido Laborista en 1988. Las Cortes neozelandesas tampoco experimentaron cambios fundamentales asociados al proceso de reformas del Estado. Con todo, en 1991 se creó la Corte del Medio Ambiente como una división de las Cortes de Distrito y en respuesta a la *Resource Management Act* del mismo año. En 1989 se había creado la Corte Juvenil en respuesta a la *Children, Young Persons, and their Families Act* del mismo año. La creación de estas Cortes responde más bien a razones de conveniencia organizacional más que a cambios reales en la categoría de los juicios o en las tareas judiciales a desarrollar.

5. UNA EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS

Todo sugiere que las reformas del sector público en Nueva Zelandia han sido un éxito. Los detractores son los menos y ninguna de las personas con las que tuvimos la oportunidad de dialogar sobre las reformas manifiesta que hay que volver atrás en esta materia. Más bien se observan dos tipos de posiciones: aquellas que no apoyan nuevas reformas y, a lo más, están por consolidar las ya realizadas y aquellas que creen que todavía se está lejos de alcanzar un óptimo y que se deben retomar las reformas.

Ha habido ganancias importantes de productividad y eficiencia. En los últimos cinco años los presupuestos de los distintos departamentos se han mantenido prácticamente congelados en términos nominales y no se han observado deterioros en la prestación de servicios. Los gerentes han prescindido de activos por un valor equivalente a los NZ$ 2.300 millones y el mejor manejo de los flujos de caja ha permitido ahorros que bordean los NZ$ 300 millones anuales. Estas ganancias en eficiencia no se habrían logrado sin la mayor flexibilidad que han obtenido los gerentes en el manejo de sus recursos financieros y humanos. También ha contribuido a una mayor eficiencia el mayor control que tienen los ministros sobre las tareas que llevan a cabo los departamentos bajo su responsabilidad. También hay

www.cepchile.cl

consenso entre los diversos actores de que ha aumentado la transparencia de la gestión pública tanto en el aspecto de gestión como en el de uso de los recursos. Hay confianza en que se han elegido las mejores personas disponibles para los cargos que se han debido llenar. No hay evidencia de abusos de poder y tampoco, salvo un caso menor, de mal uso de los recursos públicos.

Pero también han surgido algunos inconvenientes asociados a la reforma que vale la pena destacar[48]:

- Ha existido una tendencia a la fragmentación del servicio público. Los departamentos cumplen sus tareas y se olvidan de que están insertos en una estructura más amplia. Probablemente influye en este hecho que en un gobierno parlamentario cada ministro tiene en alguna medida su propia agenda política, además de la del gobierno. Se han hecho esfuerzos para asegurar una coordinación entre departamentos a través de introducir criterios de planificación estratégica en su gestión.
- Los ministros tienden a privilegiar su papel de compradores de productos antes que de dueños de sus departamentos. En el primer papel ellos no son más que una extensión de sus departamentos y actúan, especialmente, en la negociación del presupuesto en conjunto con sus gerentes. En la segunda dimensión lo que le interesa es controlar la eficiencia del departamento en su gestión tanto desde el punto de vista del costo total que representa la provisión de los productos como de la capacidad de proveer estos u otros productos en el largo plazo. Ambos papeles no siempre van de la mano.

  Desde el punto del gobierno central y de la viabilidad futura del gobierno, convendría que se resolviese en favor de su papel de dueño. Pero ello ocurre menos de lo deseado. En gran medida porque el ministro es evaluado en función de su capacidad de satisfacer la agenda política. De hecho, la crítica más frecuente a los gerentes es que responden casi exclusivamente a los intereses del ministro y tienen poca preocupación por el gobierno como un todo. Aquí, sin embargo, debería ayudar el nuevo énfasis en la gestión estratégica. Tampoco debe olvidarse, sin embargo, que uno de los factores que impide un buen desempeño del servicio público es la existencia de múltiples patrones.

[48] La apreciación de estos problemas proviene de la conversación con diversas personalidades del sector público y privado neozelandés así como también del informe preparado por Schick (1996) para la State Service Commission.

www.cepchile.cl

- En general no hay mucha satisfacción con la asesoría que prestan los departamentos a los ministros. Ésta es un producto que deben comprar los ministros y, en la práctica, la encuentran pobre, especialmente en lo que se refiere a los efectos sobre resultados. Teóricamente la pueden contratar en el sector privado, pero en muchos casos no lo hacen por razones de prudencia o falta de especialistas en el mismo. Con todo, es cuestionable que los ministros deban comprar este servicio ya sea en sus departamentos o en el sector privado. Parece razonable que cuenten con un grupo de asesores de su confianza que los ayuden en la definición de los productos más apropiados para alcanzar sus objetivos políticos. En la actualidad los ministros cuentan con asesores que los apoyan más bien en su gestión política: prensa, negociación parlamentaria, vínculos partidarios, etc. Indudablemente que surge la interrogante de si no significa involucrarse en la gestión de los departamentos.
- Aunque se ha avanzado significativamente en la definición de productos, aún se está lejos de una situación óptima. En muchos casos es difícil definirlos adecuadamente y, en otros, se confunden con resultados. Se relaciona con este aspecto el hecho de que, en la práctica, no existe una verificación exhaustiva de los costos reales de proveer un producto. Los gerentes, entonces, prefieren establecerlos vagamente de modo de ganar grados de libertad en su gestión.
- Cada año hay que ponerle precio a los productos. Este proceso presenta ciertas dificultades, especialmente en aquellos casos en los que las tareas que se les ha encomendado a los ministros no tienen su similar en el sector privado o en otros departamentos del sector público. A pesar de los esfuerzos realizados para definir precios verdaderos, la inexistencia de un test de mercado dificulta avances más rápidos en esta dirección.
- Los informes de desempeño son poco satisfactorios. Hay que mejorarlos especialmente en la justificación de por qué no se cumplió una determinada meta. Da la impresión de que muchas son aceptadas sin mayor investigación.
- Las ganancias en eficiencia han sido muy disímiles entre los distintos departamentos y no hay una explicación convincente de por qué esto ha sido así. La explicación más frecuente es que no sólo se requieren cambios institucionales sino también líderes capaces de generar el cambio. Esta explicación, si bien razonable, abre la discusión de por qué no se han cambiado esos gerentes, especialmente si el incumplimiento de los acuerdos de desempeño es una causa de término de los contratos.

www.cepchile.cl

Estas observaciones críticas no deben ser tomadas como objeciones fundamentales al proceso de reformas del Estado en Nueva Zelandia. Algunas tienen un carácter más transitorias, otras –como el problema de definir los precios correctos– son insalvables. Con todo, estos costos parecen ser poco importantes cuando se los compara con los beneficios de una reforma de esta naturaleza. Ésta parece ser la conclusión a la que ha llegado la elite política neozelandesa y que aparentemente sería compartida por la opinión pública informada y los electores de ese país.

6. CONCLUSIONES: INTERROGANTES PARA CHILE

Indudablemente Nueva Zelandia es un país particular. Tenía instaurado un servicio público profesionalizado antes de iniciar las reformas. No es el caso de Chile donde todos los cargos directivos de la administración pública, directa o indirectamente, son de exclusiva confianza del Presidente de la República y tienden a ser nominaciones políticas. Esto incluye no sólo a los directores de servicio sino que también a los jefes de departamento en cada servicio y a los jefes regionales de las distintas reparticiones públicas. A esto se agregan los intendentes, los secretarios regionales ministeriales, y los cargos directivos en estas instituciones. Los altos directivos del servicio público en Nueva Zelandia, en cambio, nunca han estado sujetos a la voluntad política de un primer ministro.

Éste, sin embargo, será un aspecto central en la discusión sobre la reforma del Estado en Chile. Estos cargos son no sólo de confianza del Presidente sino que también del partido o la coalición de partidos que apoya al Presidente. Muchas veces los nombramientos en el sector público son una recompensa por el trabajo desarrollado en una campaña política y, en general, por los servicios prestados a los partidos gobernantes. De ahí que es posible argumentar que ésta es una forma de financiar la actividad política en nuestro país. Más aún cuando en nuestro país no existe la costumbre tan extendida en algunas democracias modernas de recaudar fondos mientras se está ejerciendo un cargo de elección popular. Pareciera surgir de esta observación la necesidad de compensar a los partidos políticos, en el evento de que en Chile las reformas del Estado siguieran los lineamientos definidos por Nueva Zelandia.

Parece injusto negar que estos nombramientos políticos también responden a la necesidad de empujar la agenda del gobierno que asume. Pero la posibilidad de llevar adelante esta agenda no pasa por el nombramiento político de los directivos públicos. La experiencia neozelandesa nos sugiere que ello tiene mucho más que ver con incentivos y una estructura de

www.cepchile.cl

gobierno que reduzca los costos de transacción y los problemas de agencia en el sector público. Los nombramientos políticos pueden exacerbar estos inconvenientes. Por una parte, la posibilidad de que se multipliquen los patrones crece considerablemente. Por otra parte, se hace prácticamente imposible lograr la separación entre control y gestión, lo que puede diluir considerablemente las responsabilidades de ministros y departamentos. Por consiguiente, la gestión se vuelve menos transparente.

La inamovilidad en el sector público, a su vez, parece ser una respuesta razonable a los nombramientos políticos en los cargos directivos. De este modo, si los directivos del sector público siguen siendo nombrados con criterios que en lo medular son políticos, difícilmente se podrá terminar con la inamovilidad de la que gozan en la actualidad los funcionarios de ese sector. También hay que tener claro que el eventual término de la inamovilidad puede significar un número importante de despidos. En Nueva Zelandia las nuevas exigencias de eficiencia a los gerentes redujo la fuerza laboral en el sector público en aproximadamente un 25%, magnitud que los que iniciaron la reforma no se imaginaron. En Chile no hay claridad respecto de cuánto sería el personal que debería dejar sus funciones si se exige eficiencia y se entregan los incentivos correctos. Pero una mirada superficial a los ministerios sugiere que los despidos pueden ser significativos.

Probablemente es más sencillo avanzar hacia una administración más flexible de los recursos financieros. Eventualmente de este proceso se pueden obtener importantes ganancias de productividad. Si a esto se le une un directivo con liderazgo los cambios pueden ser significativos. Por otro lado, una definición de tareas precisas o productos para cada uno de los jefes de servicio es un objetivo que parece posible de lograr.

Por supuesto, ésta no es una tarea fácil. Hemos visto que la experiencia de Nueva Zelandia revela las dificultades de avanzar en este ámbito, pero también nos sugiere que este camino es posible. La definición clara de objetivos indudablemente ayuda a aumentar la productividad en los distintos servicios públicos. La labor de los ministros en esta nueva estructura sería asegurarse de que en su cartera se cumpliese la agenda del gobierno de la forma más efectiva posible. Para ello debe definir, de la mejor manera, las tareas que deben acometer los servicios públicos de su dependencia.

Una mayor autonomía financiera, sin embargo, exige un control estricto de los jefes de servicio. Se requiere transparencia y una evaluación independiente de su gestión. Uno de los pilares fundamentales de la reforma en Nueva Zelandia es la transparencia. ¿Cómo se logra la transparencia si los jefes de servicio son nombrados por el Presidente según criterios

www.cepchile.cl

políticos? Por otra parte, evaluar la gestión de un jefe de servicio se hace muy difícil si se sabe que está restringido en un aspecto importante de su gestión: el personal. ¿No servirá esta restricción como una justificación de su gestión?

La dificultad de promover reformas de esta naturaleza queda en evidencia al analizar lo poco que se avanzó en Nueva Zelandia en las áreas de salud y educación. Los cambios en estos sectores, especialmente en salud, han sufrido serios reveses. Un intento reciente por darle un tono más comercial a los hospitales públicos acaba de ser revertido. Estos sectores, por supuesto, son los que concentran los más diversos grupos de interés y, también, sindicatos muy fuertes.

La experiencia neozelandesa en esta materia nos indica lo difícil que es gobernar en presencia de grupos de presión muy fuertes. En educación las autoridades desearían moverse hacia un sistema de bonos, similar al vigente en Chile desde 1981. Pero su objetivo es tener antes un examen nacional en práctica para que se puedan evaluar los resultados de cada colegio. Estas propuestas han generado un rechazo del sindicato de profesores. En Chile, tal vez, los cambios requeridos son de otra naturaleza, pero entre otros aspectos apuntan a flexibilizar el estatuto docente, medida que cuenta con la resistencia del Colegio de Profesores. En el área de la salud en Chile hay que avanzar hacia una mayor autonomía de los hospitales públicos. En la práctica estos son extensiones del ministerio de Salud, aunque éste no tenga la administración de los mismos. Los profesionales de la salud son, en realidad, parte de la planta del ministerio de Salud. Este arreglo no parece sano desde el punto de vista de la gestión hospitalaria. Sin embargo, somos testigos de cómo son habitualmente abortados proyectos de reforma que buscan terminar con estos arreglos contractuales.

Sin embargo, una reforma que, en lo referido al gobierno central, siguiera lineamientos parecidos a los de Nueva Zelandia podría hacerle muy bien al país, pero surgen muchas interrogantes que no tienen una respuesta fácil. Se requieren consensos que, tal vez, en Nueva Zelandia no fueron necesarios por las características de su sistema de gobierno. El gobierno de turno tenía mucha libertad para introducir los cambios deseados.

www.cepchile.cl

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arseneau, Therese (1992), "A Bill of Rights" en M. Holland y J. Boston, eds., *The Fourth Labor Government: Politics and Policy in New Zealand*, Oxford: Oxford University Press, 2da. edición.

Bale, Malcom y T. Dale (1998), "Public Sector Reform in New Zealand and its Relevance to Developing Countries", *World Bank Research Observer*, Febrero.

Barro, Robert y X. Sala-I-Martin (1995), *Economic Growth*, Nueva York: McGraw Hill.

Brash, Donald (1996), *New Zealand's Remarkable Reforms*, Londres: Institute of Economic Affairs, *Occasional Paper* 100.

Dixit, Avinash (1996), *The Making of Economic Policy*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Douglas, Roger (1980), *There's got to be a better way!*, Wellington: Fourth Estate Books.

Duncan, Ian y A. Bollard (1992), *Corporatization and Privatization. Lessons from New Zealand*, Auckland: Oxford University Press.

Edwards, Sebastián (1992), *The Sequencing of Structural Adjustment and Stabilization*, San Francisco: ICS Press.

Evans, Lewis, A. Grimes y B. Wilkinson (1995), "Economic Reform in New Zealand 1984-1995: The Pursuit of Efficiency", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV, pp. 1856-1902.

Fama, Eugene y M. Jensen (1983), "The Structure of Ownership", *Journal of Law and Economics*, Vol. XXVI 2, Octubre.

Gendall, Phillip (1998), "Democracy in New Zealand: Fundamental Change or Simply More of the Same?", trabajo presentado en el Seminario Regional de Investigación en Opinión Pública y Democracia de la World Association for Public Opinion Research, enero.

Henderson, David (1995), "The Revival of Economic Liberalism: Australia in an International Perspective", *Australian Economic Review*, Enero-Marzo, 109, pp. 59-85.

James, Colin (1992), *New Territory: The Transformation of New Zealand 1984-92*, St. Leonards, Australia: Allen & Unwin Australia Limited.

Klein, Benjamin, R. Crawford y A. Alchian (1978), "Vertical Integration, Appropriable Rents and Competitive Contracting Process", *Journal of Law and Economics*, Vol. 21 Octubre, pp. 297-326.

Martin, John (1992), "Remaking the State Service" en M. Holland y J. Boston, eds., *The Fourth Labor Government: Politics and Policy in New Zealand*, Oxford: Oxford University Press, 2da. edición.

Matheson, Alex, G. Scanlan y R. Tanner (1996), "Strategic Management in Government: Extending the Reform Model in New Zealand", trabajo presentado en la reunión anual de noviembre de 1996 del Public Management Service (PUMA) de la OCDE.

www.cepchile.cl

McKinnon, Ronald (1992), "The Order of Economic Liberalization: Lessons from Chile and Argentina", *Carnegie Rochester Conference Series in Public Policy*, 17 (Otoño), 159-186.

Richardson, Ruth (1995), *Making a Difference*, Christchurch: Shoal Bay Press Ltd.

Rudd, Chris (1992), "The Role of the State in the New Zealand Economy" en M. Holland y J. Boston, eds., *The Fourth Labor Government: Politics and Policy in New Zealand*, Oxford: Oxford University Press, 2da. edición.

Schick, Allen (1996), "The Spirit of Reform: Managing the New Zealand Sector in a Time of Change", Informe preparado para la State Service Commission y el Departamento del Tesoro de Nueva Zelandia, Agosto.

Scott, Graham (1996), "Government Reform in New Zealand", Fondo Monetario Internacional, *Occasional Paper* 140 (Octubre).

State Service Commission (1996), "New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change", Wellington.

Williamson, Oliver (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York: The Free Press.

Wilson, James (1989), *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.

www.cepchile.cl

Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile*

Mario Marcel C.

Economista, M. Phil. en Economía de la Universidad de Cambridge, Gran Bretaña, actualmente se desempeña como Director de Presupuestos en el Estado de Chile.

* Este trabajo resume reflexiones y experiencias acumuladas por el autor a lo largo de 10 años en el sector público en Chile y en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), parte de las cuales han sido registradas en trabajos anteriores. El autor desea expresar su reconocimiento a quienes más contribuyeron a esas reflexiones: Carolina Tohá, Marianela Armijo, Luis Zaviezo, Marcela Guzmán, Carlos Pardo, Eduardo Azócar, Nelson Guzmán y Roberto Jiménez, en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda; Jorge Rosenblut, Claudio Orrego, Héctor Oyarce y Tomás Campero en el Comité Interministerial de Modernización del Sector Público; Carlos Losada, Andrés Allamand y Edmundo Jarquín, en el BID; Malcolm Holmes y Ronald Myers, en el Banco Mundial. Carmen Celedón, además de haber compartido gran parte de esas experiencias, prestó una valiosa colaboración en la preparación de este documento. Se agradecen, asimismo, los comentarios recibidos a una versión preliminar de este trabajo en el seminario organizado por el Centro de Estudios Públicos el 23 de junio del 2000, así como los minuciosos comentarios y sugerencias de Salvador Valdés. En cualquier caso, las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente las de las instituciones en las que se ha desempeñado.

Indice de Materias

I. Introducción 213

II. Reforma del Estado: Vertientes, Paradigmas y la Difícil Práctica 216
1. Estado y ciudadanía 216
2. Evolución de la institucionalidad pública 219
3. Opciones y conflictos en la dirección de la reforma 221

III. El Desempeño del Estado Chileno y la Justificación de una Reforma 226
1. Desempeño comparado del Estado Chileno 227
2. ¿Por qué reformar el Estado en Chile? 235
Las modernizaciones de los 90 236
Logros y falencias 239
Los nuevos desafíos 241
Calidad de servicio, derechos de los usuarios y ciudadanía 242

IV. Opciones Para la Reforma del Estado 245
1. Institucionalidad gubernamental y mecanismos de coordinación 245
El problema de la coordinación 245
Coordinación y estructura institucional en el estado chileno 247
Opciones de reforma 248
2. Gestión financiera 253
Institucionalidad presupuestaria y efectividad de la política fiscal 253
Institucionalidad presupuestaria en Chile 254
Opciones de reforma 255
3. Gestión de recursos humanos 258
Paradigmas en la gestión de recursos humanos en el sector público 258

www.cepchile.cl

Los recursos humanos en el sector público chileno 259
Opciones de reforma 268
4. Sistemas de control 271
Control externo 272
Control interno y ética pública 274
Control ciudadano 276

V. Comentarios finales 280

Referencias bibliográficas 282

www.cepchile.cl

I. Introducción

En la última década la reforma del estado se ha convertido en un componente fundamental de la agenda política en todo el mundo. La actual oleada de reformas ha sido liderada por un conjunto de países desarrollados que, desde fines de los 80, comenzaron a poner en cuestionamiento la capacidad de sus administraciones públicas para responder a los desafíos de un entorno más exigente, restrictivo y cambiante. En los países de la matriz administrativa británica, esto ha llevado al fortalecimiento de las capacidades ejecutivas en el gobierno a costa de un debilitamiento de la noción de un servicio público unificado y monolítico, pieza fundamental del modelo burocrático que marcó la gestión pública a lo largo de casi todo el siglo XX en esos países.

En el mundo en desarrollo la actual preocupación por la reforma del estado tiene un origen distinto. A lo largo de la década de los 80 y 90 la mayor parte de estos países experimentó profundas transformaciones basadas en la apertura económica, la liberalización de los mercados y la retirada del estado de un amplio espectro de actividades. Estas transformaciones fueron generalmente acompañadas por profundos ajustes fiscales, expresados en reducciones de la inversión pública, despidos masivos y pronunciadas rebajas de remuneraciones en la administración pública. Las consecuencias y limitaciones de estos procesos han llevado a revalorizar la función pública y a identificar la efectividad estatal como un determinante fundamental del potencial de desarrollo futuro de estos países. Los organismos representativos del llamado "consenso de Washington" hoy reivindican la importancia del Estado en el desarrollo. Es así como el Banco Mundial, al contrastar las experiencias de países con distintos niveles de desarrollo, señalaba recientemente:

> *"(...) el factor determinante detrás del contraste entre estos desarrollos es la efectividad del estado. Un estado eficaz es vital para la provisión de bienes y*

www.cepchile.cl

> *servicios –y las reglas e instituciones– que le permiten a los mercados florecer y a las personas llevar vidas más felices y saludables. Sin un estado eficaz, el desarrollo económico y social sostenible es imposible. Muchos dijeron algo similar hace 50 años atrás, pero pensando que el desarrollo debía ser provisto por el estado. El mensaje de la experiencia acumulada desde entonces es bastante diferente: que el estado es central para el desarrollo económico y social, no como un proveedor directo del crecimiento, sino como un socio, un catalizador y un facilitador."*[1]

De este modo, la reforma del estado se ha convertido en un componente esencial de una segunda generación de reformas, destinada a sentar las bases de un desarrollo sostenido en el futuro. La prioridad asignada a la reforma del estado en los países en desarrollo se enfrenta, sin embargo, a la realidad de administraciones públicas preburocráticas, clientelísticas y empobrecidas, donde el instrumental propio de las reformas en los países desarrollados no sólo parece ser inviable, sino hasta contraproducente[2].

Esta realidad se vuelve más compleja en el caso de América Latina, por la coexistencia entre un régimen legal y una institucionalidad informal que hace particularmente difícil el camino de las reformas administrativas tradicionales. En efecto, la incapacidad para resolver a través de nuevas regulaciones problemas que son en verdad parte del sistema informal de gobierno genera un círculo vicioso que ha sido descrito con particular dramatismo por Burki y Perry:

> *"A menudo se produce un círculo vicioso mediante el cual el fracaso del estado genera más reglas correctivas, aplaudidas tanto por el reformador como por el oportunista; el reformador con ideas formalistas equivocadas acerca de cómo se introducen reformas, y el oportunista sabiendo que no habrá tales reformas y que podrá continuar con su oportunismo. De hecho, la existencia de muchas leyes puede ser la antítesis del estado de derecho. La informalidad parece reflejar la brecha entre las expectativas de lo que debería estar haciendo el estado y lo que en realidad puede hacer*[3]*."*

Así, mientras los estados experimentan profundas transformaciones en los países más avanzados, el mundo en desarrollo, y América Latina en

[1] World Bank (1997).

[2] Por ejemplo, reformas que otorguen mayor discrecionalidad a los directivos públicos en una administración pública corrupta.

[3] Burki y Perry (1998), cap. 7.

www.cepchile.cl

particular, parece encontrarse inmovilizado por la tensión entre la urgencia de reformar el estado y la dificultad para descubrir cómo hacerlo.

Chile no es ajeno a los factores que originan la actual corriente reformista. Las transformaciones estructurales y los ajustes fiscales impulsados por el régimen militar dejaron huellas profundas en el aparato del estado. Desde inicios de los 90, éste debió responder además a nuevos desafíos derivados de la democratización política, las exigencias de la globalización y una estrategia de desarrollo de crecimiento con equidad. Este nuevo entorno involucra grandes responsabilidades para el estado: promotor de la estabilidad económica y la equidad, garante de reglas del juego estable y de los derechos ciudadanos, determinante de la fortaleza institucional y de la competitividad del país.

En la segunda mitad de los 90 el gobierno del presidente Frei intentó responder a estos desafíos con una agenda que incluyó importantes reformas en la educación, la administración de la justicia y la provisión de infraestructura. En materia de gestión pública, se impulsó un programa de modernizaciones que buscó elevar la preocupación por los resultados en la administración pública, desarrollando iniciativas centradas en la forma de administrar más que en grandes reformas legales. Este enfoque tuvo la ventaja de permitir mayor rapidez en la aplicación de experiencias innovadoras e incorporar aportes espontáneos de personas e instituciones. Sin embargo, este esquema también enfrentó limitaciones, expresadas en la irregularidad en la aplicación de iniciativas y la dificultad para consolidarlas. Como resultado, el cambio en la cultura organizacional del sector público chileno es aún limitado.

Paralelamente, el mundo político chileno fue cambiando su percepción sobre los temas de la gestión pública, pasando de la indiferencia o el desconocimiento de comienzos de los 90 a una actitud más atenta y crítica al final de la década, exigiendo, por un lado, mayor eficiencia en la acción del estado y, por otro, mayor transparencia en sus actuaciones. Este cambio, de por sí valioso, no ha ido acompañado, sin embargo, de una percepción de las eventuales contradicciones en las iniciativas e instrumentos que sirven a uno y otro propósito, privilegiándose en la práctica el efecto político por sobre la coherencia. Esta realidad se hizo particularmente evidente durante la campaña presidencial de 1999, donde la dureza de las críticas y denuncias contrastó con virtual desaparición de las divergencias ideológicas en la visiones de los dos principales candidatos sobre el rol del estado en el desarrollo.

Es así como Chile se ha ido acercando a una coyuntura clave. A la necesidad de reformas profundas para acometer el desafío del desarrollo, la buena base institucional y económica para enfrentar cambios más pro-

www.cepchile.cl

fundos, la creciente aceptación por los funcionarios de principios centrales de una gestión pública moderna y la acumulación de reflexiones y experiencias innovadoras en gestión, aún se opone un cierto desconocimiento tanto en el mundo político como en la opinión pública de la existencia de caminos e instrumentos alternativos –incluso contradictorios– para la reforma del estado.

Chile es, probablemente, el país de América Latina que mejor preparado se encuentra para acometer un programa reformador, pero el país también enfrenta el riesgo de la ambigüedad. A este respecto, la reforma del estado representa un desafío de tanta envergadura, que la incoherencia representa un riesgo mucho mayor que el de la indecisión. Una agenda de reformas ambigua conduciría inevitablemente a contradicciones y marchas y contramarchas típicas de programas que terminan en el fracaso al debilitar el principal determinante de la efectividad del cambio organizacional: la credibilidad.

El objeto de este trabajo es analizar las opciones que enfrenta la reforma del estado en Chile, tanto desde el punto de vista de la concepción global del funcionamiento del estado al que se aspira como de su expresión en los sistemas básicos que lo integran. Con este objeto, la sección II pasa revista a las principales vertientes sobre reforma del estado y su traducción en paradigmas de reforma que hoy se expresan en la experiencia internacional. La sección III presenta un balance de la situación actual del estado en Chile, sus fortalezas y debilidades a la luz de los desafíos del desarrollo y discute la justificación de su reforma de cara a los desafíos del siglo XXI. La sección IV profundiza en el análisis de las opciones para la reforma del estado en Chile y sus implicancias concretas de política. Con este propósito se analiza el problema de la coordinación de las decisiones gubernamentales y el ejercicio de responsabilidades ejecutivas, los sistemas de gestión de recursos humanos, gestión financiera y control.

II. REFORMA DEL ESTADO: VERTIENTES, PARADIGMAS Y LA DIFÍCIL PRÁCTICA

1. Estado y ciudadanía[4]

El estado es la expresión política de la sociedad organizada. En un régimen democrático, además, éste constituye el instrumento por excelencia para la materialización de las decisiones colectivas.

[4] Esta sección está basada en Marcel y Tohá (1998).

www.cepchile.cl

La evolución política y económica de los países durante el último siglo ha determinado que el foco de la acción del estado haya experimentado un espectacular viraje, ampliándose desde la provisión de bienes públicos esenciales, como la administración de la justicia, el resguardo de la seguridad ciudadana y la protección, ante las amenazas externas, hacia la producción de bienes meritorios, como la educación, la salud, la seguridad social y la infraestructura de uso público. Este cambio ha involucrado un aumento considerable en la variedad y complejidad de las funciones desempeñadas por organismos públicos. Producto de ello, la relación entre las personas y el estado se ha hecho también más compleja y diversa.

En principio, podemos identificar al menos cuatro perspectivas distintas desde las cuales las personas se relacionan con el estado.

En primer lugar, en un régimen democrático las personas se relacionan con el estado como *ciudadanos*, titulares de la base de toda legitimidad de éste y, por lo tanto, con poder de decisión. Como ciudadanos, las preocupaciones de las personas se centran en la capacidad del estado para responder al mandato popular, en la transparencia de las decisiones públicas, en la probidad de los funcionarios y en cómo las autoridades asumen la responsabilidad política por sus actuaciones y las de los organismos a su cargo.

Las personas se relacionan con el estado también en cuanto *súbditos*, sometidos al imperio de la ley y a la autoridad conferida a los organismos públicos. En tal carácter, las preocupaciones de las personas giran en torno a la forma en que se limita y controla el poder del estado tanto para proteger los derechos individuales como para evitar la perpetuación de un mismo grupo en el poder. Esto lleva a exigir predictibilidad, regularidad y protección jurídica respecto de los actos de la autoridad. El derecho administrativo surge precisamente para responder a estas preocupaciones, con el propósito de imponer, al interior del estado, el estado de derecho.

En su carácter de *contribuyentes*, las personas ceden parte de sus ingresos para financiar la acción del estado, aspirando generalmente a impuestos más bajos, a que el sistema tributario sea lo más simple posible y a que los recursos provenientes de sus impuestos sean administrados con economía, eficiencia y responsabilidad, de modo que el costo tributario de proveer el volumen de bienes públicos deseados sea el mínimo.

Finalmente, la sustancial diversificación de las funciones del estado ha vuelto más significativo el rol de las personas en cuanto *usuarios*, esto es, demandantes de bienes y servicios públicos provistos por las instituciones públicas que satisfacen necesidades individuales. En este carácter, las personas exigen del estado una capacidad de respuesta eficaz y oportuna a sus necesidades y problemas, lo cual requiere de éste atención, flexibilidad y capacidad resolutiva.

www.cepchile.cl

Las personas se relacionan con el estado en todas estas dimensiones, pero en momentos distintos y con prioridades e intereses diferentes, los que no tienen por qué ser coincidentes entre sí. Una de las características fundamentales de los bienes públicos reside precisamente en que éstos pueden ser consumidos por las personas sin necesidad de que éstas revelen sus verdaderas preferencias, ni incurran en el costo de proveerlos, ni deban preocuparse por el modo en que su consumo afecta las posibilidades de los demás. En otras palabras, las personas no tienen necesidad de hacerse cargo individualmente de las contradicciones que surgen de los diversos roles desde los cuales se relacionan con el estado, quedando a este último, en cuanto sistema político y desde sus órganos ejecutivos, la tarea de balancear las preocupaciones y prioridades que surgen de cada una de estas perspectivas. Una característica estructural del estado en cuanto organización reside, de este modo, en la complejidad de su entorno y en la ambigüedad y aún contradicciones del mandato que emana de la ciudadanía.

De lo anterior podría deducirse que el estado que conocemos no tiene un desarrollo independiente de la sociedad que lo mandata, sino que constituye un reflejo de lo que ésta demanda de él, con todas las contradicciones y ambigüedades que ello involucra. Sin embargo, existe una serie de argumentos en contra de esta suerte de determinismo político.

El estado requiere, por un lado, de una Administración, en la que interactúan políticos, gerentes y funcionarios, cada uno guiado por intereses y motivaciones distintas. Esto genera un claro problema de agencia: cómo hacer que el estado responda al mandato de la ciudadanía. El enfoque de elección pública ("*public choice*") ofrece una conclusión claramente pesimista a este respecto: el estado tiende inevitablemente a ofrecer bienes y servicios a la ciudadanía en cantidades superiores a las óptimas desde el punto de vista económico. Este fenómeno se debería a la confluencia, por un lado, de burócratas para los cuales el tamaño de sus presupuestos o sus plantillas de personal representa un buen *proxy* de los determinantes de su bienestar individual (prestigio, poder, ingresos) y, por otro, de políticos que, desconociendo los verdaderos costos de producción de los servicios públicos, buscan maximizar las posibilidades de ser reelectos, usando las asignaciones presupuestarias para "comprar" bienes y servicios públicos valorados por grupos específicos de electores[5].

Sin perjuicio de las críticas que se puedan formular a este enfoque, es importante reconocer su capacidad para llamar la atención sobre la forma en que los intereses individuales de los directivos públicos y los funciona-

[5] Para un desarrollo de estos conceptos, véase Dunleavy (1991), parte II.

www.cepchile.cl

rios pueden afectar importantes decisiones de política pública. Esta preocupación coincide con la manifestada por políticos de diversas latitudes en cuanto a la necesidad de "someter" a las burocracias a la autoridad que emana de la soberanía popular, lo que, en definitiva, representa un cuestionamiento profundo al supuesto de un servicio público profesionalizado e imparcial sobre el que se apoya el modelo burocrático.

Pero tan debatible como la capacidad de los directivos y funcionarios públicos para distinguir entre el interés común y sus intereses personales lo es la real capacidad del sistema político para transmitir las demandas de la ciudadanía, sobre todo cuando se trata de la provisión de un espectro amplio de bienes y servicios públicos. El pensamiento económico ha cuestionado, a partir del llamado "teorema de la imposibilidad" de Arrow, la capacidad de los sistemas de votación directa para revelar las preferencias de la ciudadanía respecto de la provisión de bienes públicos. Un enfoque más simple llamaría la atención sobre la dificultad del sistema político para dar cuenta de la multiplicidad de relaciones que se establecen entre el sector público y la ciudadanía cuando el primero ha ampliado de manera tan considerable sus funciones y prestaciones como en las últimas décadas.

De esta manera, el problema para la gestión pública se vuelve aún más complejo: cómo hacer que el estado haga lo que quieren las personas cuando su administración cuenta con autonomía y poder discrecional, cuando el sistema político es el mecanismo principal de mediación entre el estado y las personas, y cuando éstas últimas experimentan ambigüedades y contradicciones en los roles desde los cuales se relacionan con el estado.

2. Evolución de la institucionalidad pública

La gravitación de factores recién citados ayuda a entender la evolución de la institucionalidad pública en las últimas décadas. Hasta fines del siglo XIX imperó un estado esencialmente administrador, concentrado en la provisión de bienes públicos convencionales (justicia, defensa, seguridad ciudadana, relaciones internacionales) en el que la asignación de los cargos públicos era un privilegio del grupo en el poder[6]. Del desarrollo de este estado y su creciente abuso sobre los individuos surgió una demanda por seguridad jurídica, respeto y protección respecto de los derechos del ciudadano, expresada notablemente por el liberalismo clásico.

[6] En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, esto se reflejó en el llamado "sistema de despojos" ("*spoils system*") en virtud del cual buena parte de los cargos públicos se entregaban al ganador de las elecciones. En Gran Bretaña imperaba el sistema de "patronazgo" expresado en la entrega de puestos públicos como favor, concesión o venta a las familias de mayores recursos (Hennessy, 1989, pp.17-31).

www.cepchile.cl

Esta demanda abrió las puertas a la concepción weberiana del estado, caracterizada por la importancia de la jerarquía y las normas, la estructuración de un servicio civil tecnificado, despolitizado y basado en el mérito, el imperio de la legalidad y la estricta separación de los poderes públicos. La burocracia surgió, desde mediados del siglo XIX, como la expresión más acabada de la organización, el servicio civil como reacción al nepotismo y corrupción de los sistemas prevalecientes, y el derecho administrativo como una respuesta eficaz a la demanda por predictibilidad y objetividad de los actos de la autoridad.

El desarrollo del estado de bienestar a partir del primer cuarto de siglo marcó una nueva etapa para la relación entre el estado y las personas. Desde su rol de ciudadanos y a través del sistema político éstas pasaron a demandar derechos económicos y sociales, protección frente a las contingencias y seguridad frente a la enfermedad y la vejez, desarrollándose una nueva noción de ciudadanía social, expresada en derechos explícitos en materia de salud, educación y seguridad social. La concepción científica de la administración sirvió entonces para adecuar las organizaciones burocráticas a la producción de servicios en gran escala. La estandarización de normas, procedimientos y estructuras según la racionalidad tayloriana se transformó en una herramienta de gestión, destinada a facilitar la prestación de servicios masivos y uniformes.

En los 70 y 80 el esfuerzo económico requerido para sostener los compromisos surgidos al amparo del estado de bienestar se hace insoportable y, desde su rol de contribuyentes, las personas demandan mayor eficiencia en el uso de los recursos y una menor carga impositiva. Se exige que el estado haga más con menos recursos, motivando ajustes estructurales, reducciones de personal, reformas tributarias y severos recortes presupuestarios. Las preocupaciones de la administración pública, en este contexto, cambian radicalmente desde la planificación y programación de mediano plazo hacia el control del gasto y los ajustes de corto plazo. La racionalización administrativa, allí donde llega a aplicarse, se vuelve sinónimo de despidos, reducciones salariales y redefinición de funciones.

A partir de mediados de los 80 comienza a gestarse una nueva fase, alimentada por el desarrollo de los mercados, la competencia, la información y el progreso tecnológico que, al entregar a las personas una mayor soberanía en cuanto consumidores, las vuelve también mas exigentes como usuarios de los servicios públicos. Coincide este fenómeno con la descomposición de las estructuras de clase y el consiguiente auge de grupos transversales (mujeres, jóvenes, tercera edad), lo que acarrea una demanda marcada por la solución a los problemas individuales, en una sociedad más heterogénea y compleja. Esto también fortalece el papel de las personas

www.cepchile.cl

como usuarios de los servicios públicos y demanda de estos últimos mayor flexibilidad para resolver necesidades y problemas específicos y cambiantes.

Estos factores son los que rodean el surgimiento de la llamada "Nueva Gerencia Pública", que busca incorporar mecanismos de mercado al funcionamiento del estado, ya sea en la relación de éste con la comunidad –otorgando al usuario capacidad de elección entre proveedores alternativos, o compensaciones por el incumplimiento de estándares de servicio–, en las relaciones entre instituciones públicas –estableciendo agencias autónomas a cargo de las funciones ejecutivas del estado y desarrollando sistemas de relaciones intragubernamentales a base de contratos– o en el funcionamiento interno de las agencias públicas –descentralizando el manejo de personal y finanzas y estableciendo regímenes de remuneración a base de desempeño.

3. Opciones y conflictos en la dirección de la reforma

La reforma del estado no constituye necesariamente un fenómeno nuevo. El estado ha experimentado, a lo largo de los últimos cien años, grandes transformaciones, aunque éstas se expresen más claramente en sus funciones que en su organización y la constatación de esta evolución permite entender mejor las reformas que hoy se discuten en muchos países. Tales reformas no son expresión de la lucha de la modernidad contra la tradición, o de la racionalidad contra la estupidez, sino del tránsito desde un modelo de organización con justificación, racionalidad e historia propia, cuyos fundamentos no deben ser desconocidos, hacia un nuevo tipo de estado, más acorde con los problemas y prioridades actuales de la ciudadanía y que debe construir su propia racionalidad alternativa.

Sin embargo, la evolución en las relaciones entre el estado y la ciudadanía no es idéntica para todos los países, como tampoco lo es el grado de desarrollo de sus estados. Mientras las naciones más avanzadas luchan contra las rigideces de la institucionalidad burocrática, muchos países en desarrollo aún deben encontrar respuestas institucionales para combatir la corrupción, el clientelismo y el tráfico de influencias. Al interior del propio mundo desarrollado se aprecian importantes diferencias asociadas a las tradiciones administrativas, el sistema jurídico, las funciones públicas y las orientaciones políticas de los gobiernos en cada país. Por su parte el estado, con sus grandes organizaciones, grupos internos de poder, y sistemas políticos imperfectos no responde de la misma manera a las nuevas exigencias. Todo esto hace que las actuales reformas en el campo de la administración pública tengan un sello y profundidad muy diversa.

www.cepchile.cl

Buena parte de estas reformas busca alterar los paradigmas sobre los que se sostiene la gestión pública. Se trata en este caso de iniciativas orientadas a imponer o modificar el *sentido común* de la administración, expresado en los principios, prioridades y prácticas que guían la acción de las instituciones públicas, la estructura de relaciones al interior del estado y las de éste con su entorno. Si entendemos a la gestión pública como la manera de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas del estado, entonces las reformas de paradigma aparecen precisamente como aquellas que buscan transformar dicha gestión.

El peso de cada una de las dimensiones de la relación entre las personas y el estado determina en buena medida la dirección de las reformas de paradigma. En general, podemos argumentar que cuando se impone la visión de ciudadanos y súbditos, las reformas se orientarán a incrementar la *transparencia* en la acción del estado. Por el contrario, cuando priman las visiones de contribuyentes y usuarios, las reformas promoverán una mayor *efectividad* de la gestión pública. La perspectiva de la transparencia involucra una definición *ex-ante* de los patrones de comportamiento del sector público, un foco en los procesos y en cómo se producirán los bienes y servicios públicos. Por su parte, priorizar la efectividad requiere adoptar una perspectiva *ex-post*, centrada en los resultados y en qué bienes y servicios públicos se producen.

La transparencia en la acción del estado no puede concebirse como una variable discreta, que sólo se tiene o no se tiene. Muy por el contrario, ésta se extiende gradualmente desde los requerimientos más básicos del respeto a la constitución y las leyes, hasta la búsqueda de la predictibilidad plena de los actos administrativos y la total eliminación de la discrecionalidad en la acción de los organismos públicos.

La efectividad, definida como la capacidad del estado para satisfacer los requerimientos de la sociedad por bienes y servicios públicos, también se extiende con gradualidad, dependiendo de la magnitud y complejidad de dichos requerimientos. Así, será muy distinta la efectividad del estado cuando éste responde por la prestación de bienes públicos básicos, como la administración de la justicia y la defensa territorial, a cuando sus responsabilidades se extienden, además, a la provisión de bienes meritorios, como las educación, la salud, la generación de oportunidades para los más pobres o la regulación de mercados.

Transparencia y efectividad no son dimensiones independientes de la acción del estado. Cuando un estado usa el pleno potencial de sus recursos existirá un conflicto inevitable entre ambas. Esfuerzos crecientes por incrementar la transparencia que involucren una codificación cada vez más desagregada de los actos administrativos y de los insumos utilizados para

www.cepchile.cl

producir bienes y servicios públicos redundarán en volúmenes crecientes de información, de difícil manejo para el sistema político y la ciudadanía, pero también incrementará exponencialmente las rigideces en la gestión de las instituciones públicas, reduciendo su efectividad.

Del mismo modo, una mayor efectividad en la satisfacción de la demanda por bienes y servicios públicos requiere adecuarse a demandas cada vez más específicas, provenientes de grupos más pequeños, reduciendo la transparencia como producto de una mayor variedad de bienes y de procesos requeridos para su producción y de una mayor discrecionalidad en su aplicación. En el límite, la plena efectividad en la provisión de servicios públicos adecuados a las necesidades de cada individuo imposibilita la comprensión de la función pública para la sociedad en su conjunto y sus órganos políticos representativos.

A base de lo anterior, podemos representar la relación entre transparencia y efectividad, para un potencial dado de movilización de recursos públicos, como una "frontera de posibilidades" cóncava, cuya curvatura refleja rendimientos decrecientes de los esfuerzos para incrementar cada una de estas dos dimensiones.

La posición de los países desarrollados y en desarrollo respecto de esta "frontera de posibilidades" es, en la generalidad de los casos, diferente. Una de las grandes diferencias entre países desarrollados y en desarrollo corresponde a la solidez de sus instituciones. En efecto, la mayor parte de los países desarrollados cuenta con estados que resultaron de las reformas inspiradas en un modelo weberiano de la organización y que, sobre la base de una mayor legitimidad, bases tributarias amplias y estables, y una mayor formalidad de sus economías, han logrado movilizar un volumen superior de recursos para el cumplimiento de las funciones públicas. Estos países tienden, por lo tanto, a ubicarse sobre la frontera de posibilidades y su dilema se centra en la dosis deseada de transparencia y efectividad que se desea alcanzar. Las reformas de los últimos años se remiten, de este modo, a traslados sobre la frontera en la dirección de una mayor efectividad, con un moderado sacrificio en materia de transparencia[7].

Los países en desarrollo, en cambio, generalmente se ubican al interior de la frontera de posibilidades. Esto se debe, por un lado, al hecho de contar con estados preburocráticos, más expuestos a la corrupción y clientelismo, donde la ciudadanía valora poco la transparencia *vis a vis* la magnitud de sus necesidades básicas insatisfechas, y al hecho de disponer

[7] El sacrificio de eficiencia se expresa, por ejemplo, en el debilitamiento del principio de responsabilidad política tras el traspaso de funciones ejecutivas a agencias autónomas. Este efecto ha sido especialmente cuestionado en los países con regímenes parlamentarios.

www.cepchile.cl

de una capacidad económica limitada por bases tributarias estrechas, inestables y vulnerables a la evasión. Para estos países, el dilema fundamental es cómo acercarse a la frontera de producción y en qué dirección hacerlo.

Por cierto, al ubicarse al interior de la frontera de posibilidades, los países en desarrollo enfrentarán una amplia variedad de situaciones. Lamentablemente, al tratarse de la elección entre dos bienes públicos –transparencia y efectividad estatal– las autoridades se enfrentarán a un mapa de preferencias de la comunidad indefinido y cambiante que será de poca ayuda para orientar un proceso de reformas. En general, parece de sentido común que las respuestas apropiadas para cada país dependerán de dónde se encuentra en relación a dicha frontera, priorizando aquella dimensión en que se perciba una mayor precariedad. Sin embargo, dos preguntas serán de particular relevancia:

a) Si acaso existe una secuencia "natural" de reformas, que aconseje avanzar en una dimensión previa a hacerla en la otra, y
b) Cómo producir cambios sostenibles, en circunstancias que dichos movimientos operan necesariamente sobre intereses corporativos fuertemente asentados, culturas organizacionales conservadoras y sistemas políticos volátiles.

Schick (1998) proporciona una respuesta inequívoca a la primera de estas preguntas:

> *"Operar en un ambiente controlado externamente es una fase esencial en el proceso de desarrollo. Este le da a los directivos las habilidades para administrar solos, construye confianzas entre los controladores centrales y los directivos de línea y entre los ciudadanos y el gobierno, y estimula a los directivos a internalizar una ética pública de comportamiento. En la medida que estas condiciones básicas de administración formal echen raíces será posible para los controladores centrales aflojar las regulaciones dándole a los directivos de línea mayor discrecionalidad en la operación de sus programas.*
> *(...) los políticos y los funcionarios deben concentrarse en los procesos básicos de la administración pública. Ellos deben ser capaces de controlar insumos antes que se les requiera controlar productos; deben ser capaces de contabilizar a base de caja antes de que se les requiera contabilizar a base de costos; deben cumplir con reglas uniformes antes de que se les autorice a hacer sus propias reglas; deben operar en departamentos centrales integrados antes de que se les autorice a seguir solos en agencias autónomas."*[8]

[8] Schick (1998), p. 130.

www.cepchile.cl

En la misma línea, Nunberg (1996) recomienda a los países en desarrollo privilegiar la adopción de principios básicos de un servicio civil antes que introducir incentivos por desempeño en la gestión de recursos humanos. En ambos casos, la recomendación parece ser priorizar el logro de niveles superiores de transparencia antes de preocuparse por la efectividad, con la convicción que, de lo contrario, las iniciativas de reforma que otorguen mayor autonomía y discrecionalidad a los agentes públicos rápidamente serán contaminadas por prácticas informales o corruptas. Por la misma razón, un país que cuente en el punto de partida con una administración pública más proba y transparente estará en mejor posición para acometer reformas orientadas a elevar la efectividad del estado.

La segunda de las interrogantes anteriores alude a cómo los países en desarrollo pueden construir vectores de cambio capaces de vencer a la inercia y resistir a las presiones involutivas. Para esto es necesario reconocer que existen expresiones distintas de transparencia y efectividad y que un enfoque de dos dimensiones es insuficiente para explicar las complejidades propias de la gestión pública.

Avanzar en efectividad involucra niveles crecientes de descentralización. De aplicarse mecánicamente, esto significa generar cadenas cada vez más extensas de relaciones entre principal y agente, expuestas a distorsiones crecientes del mandato original del nivel político central. Este problema ha sido planteado con claridad en los países desarrollados, donde la creación de agencias autónomas para el desempeño de funciones ejecutivas del gobierno central ha sido vista como un dispositivo del Ejecutivo para evadir sus responsabilidades políticas[9].

Sin embargo, una mayor descentralización no involucrará un deterioro de la transparencia si el agente se vincula a un principal (mandante) diferente, más cercano al nivel en que se perciben los beneficios de la acción pública. Esto es lo que ocurre con los procesos de descentralización en los que la comunidad local o los usuarios de los servicios públicos adquieren una voz en la determinación de las prioridades en la prestación de dichos servicios. En este caso se trata de procesos que van acompañados de un incremento de la *gobernabilidad* en los distintos niveles del estado.

Avanzar en transparencia, por su parte, requiere de una especificación cada vez más detallada de procesos e insumos requeridos para la provisión de bienes y servicios públicos. Esto redunda en una inflexibilidad creciente para responder a las condiciones y demandas cambiantes de la comunidad, mayores costos de producción y bienes homogéneos, todo lo cual reduce el bienestar y contrasta fuertemente con la dinámica de los mercados privados.

[9] Metcalfe y Richards (1987).

www.cepchile.cl

La alternativa en este caso parece estar dada por un cambio en el foco de atención desde los insumos y procesos a los resultados, a la rendición de cuentas (*accountability*), al control de gestión y a la evaluación de resultados como expresión privilegiada de la transparencia en la gestión gubernamental.

De este modo, las reformas del estado en los países en desarrollo, más que preocuparse del potencial conflicto entre transparencia y efectividad, deberán hacerlo respecto de las fuerzas que generan resistencia y distorsionan los procesos de cambio, asegurando que dichos procesos se basen en una estructura institucional suficientemente sólida para garantizar que los avances hacia la frontera de posibilidades no se reviertan al corto tiempo. Los países con estados preburocráticos que aspiran a desarrollar una gestión más orientada a los resultados deberán prestar especial atención al fortalecimiento de la gobernabilidad y al desarrollo de la rendición de cuentas como expresión renovada de la transparencia institucional. Solo así estos países podrán transitar hacia un estado postburocrático sin repetir necesariamente el recorrido que a los países más avanzados les tomó cerca de un siglo y volúmenes de recursos muy superiores a los que ellos están en condiciones de movilizar.

III. El Desempeño del Estado Chileno y la Justificación de una Reforma

En muchos países, el principal impulso para la reforma del estado ha provenido de situaciones de crisis que hacen impostergable el cambio. Profundos desequilibrios fiscales, la percepción de graves ineficiencias, ingobernabilidad, o situaciones inmanejables de corrupción y clientelismo, han generado el sentido de urgencia que requiere el sistema político para vencer la inercia institucional y la resistencia de los grupos de interés al cambio en el estado.

Sin embargo, la percepción de una crisis no siempre conduce a procesos estructurados de reforma destinados a mejorar el desempeño gubernamental. Es frecuente que en tales casos la respuesta inmediata sean masivas reducciones de personal y remuneraciones. En otros, la respuesta se orienta a una redefinición profunda de los roles y funciones del estado. Son las percepciones del sistema político, la comunidad y los expertos sobre el desempeño del estado las que en definitiva determinan la urgencia, profundidad y dirección de un proceso de reformas.

En el caso de Chile, fuertemente marcado por una prolongada disputa ideológica en torno al rol del estado, algunos voceros del mundo po-

www.cepchile.cl

lítico y empresarial han calificado al sector público de burocrático, ineficiente, corrupto y abusivo; en definitiva, un lastre para el país. De este tipo de juicios han surgido propuestas de drásticas medidas que, junto con reflejar la radicalidad del diagnóstico, trasladan a nuestra realidad problemáticas y medidas características de las reformas desarrolladas en otros países.

Sin embargo, al momento de evaluar y discutir tales propuestas cabe preguntarse hasta dónde la realidad del estado chileno corresponde efectivamente a ese diagnóstico. Intentar responder a esta pregunta significa enfrentarse necesariamente a la cuestión de por qué se requiere reformar el estado en nuestro país.

1. Desempeño comparado del Estado Chileno

En un estudio reciente (Marcel, 1999) hemos revisado la evidencia sobre desempeño comparado entre la administración pública de Chile y la de otros países. Dicha revisión aporta los siguientes antecedentes:

- El sector público chileno aporta positivamente a la competitividad internacional del país. El Anuario sobre Competitividad Mundial del 2000 sitúa a Chile en el 13er lugar de competitividad en materia de gobierno entre 47 países (Cuadro 1)[10]. De todos los factores considerados el gobierno es el más positivo, seguido por la gerencia de empresas que se sitúa en el lugar 22, quedando ambos por sobre el nivel general alcanzado por el país, que corresponde al lugar 26 del ranking. Pese a las limitaciones de este tipo de análisis, todo parece indicar que la competitividad del país se ve favorecida, antes que perjudicada, por el desempeño del Estado.

- En los análisis de competitividad, la gran mayoría de los activos con los que Chile cuenta son de naturaleza macroeconómica e institucional: escasos controles e interferencias del gobierno sobre la actividad empresarial, políticas fiscales y monetarias confiables y flexibles para adaptarse a las circunstancias, transparencia en los contratos públicos. Del lado macroeconómico destacan factores ligados a las finanzas públicas, tales como el consumo del gobierno, el balance fiscal y el empleo público. En el otro extremo, los pasivos del sector público que frenan la competitividad del país se concentran en el reza-

[10] IMD (2000). De los 47 países considerados, 25 corresponden a países desarrollados, miembros de la OECD. Entre los 20 países restantes se cuentan 9 del sudeste asiático y 6 de América Latina (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela).

www.cepchile.cl

CUADRO 1 APORTE DEL ESTADO A LA COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL DE CHILE

	Ranking
FACTOR	
Economía doméstica	40
Internacionalización	19
Gobierno	13
Finanzas	25
Infraestructura	32
Gerencia	22
Ciencia y tecnología	32
Personas	34
Competitividad global	26
INDICADORES FACTOR GOBIERNO	
Fortalezas	
- Empleo público	1
- Subsidios estatales	2
- Evasión de impuestos	4
- Cotizaciones a la seguridad social	5
- Impuestos a las empresas	5
- Controles de precios	6
- Endeudamiento interno	10
- Endeudamiento externo	12
- Regulación de la competencia	12
- Gasto público	15
- Burocracia	18
- Corrupción	18
Debilidades	
- Cohesión social	24
- Sistema judicial	24
- Implementación de decisiones de gobierno	24
- Discriminaciones legales	25
- Interferencia política en servicio público	26
- Actividad legislativa del parlamento	28
- Gasto militar	30
- Seguridad ciudadana	33

Fuente: IMD (2000).

www.cepchile.cl

go en logro de estándares de vida y condiciones materiales propias del desarrollo: educación, capacitación, salud y desarrollo humano[11]. Finalmente, en una posición intermedia se ubican factores ligados a las características del sistema tributario y al desempeño de funciones esenciales del estado, como la administración de la justicia y la seguridad ciudadana.

- La situación de las finanzas públicas de Chile se compara favorablemente con la de la mayoría de los países del mundo. Durante los últimos 15 años Chile experimentó un prolongado período de sostenidos superávit y volúmenes crecientes de ahorro público. Esta trayectoria, excepcional en el contexto internacional, se ha verificado pese la presencia, en distintas etapas de este período, de serios shock externos, grandes cambios estructurales al interior del sector público e importantes modificaciones en las prioridades en la asignación de los recursos públicos. La sólida posición de las finanzas públicas en Chile tampoco se deterioró con el retorno a la democracia.

- Las finanzas públicas tuvieron un buen desempeño en Chile durante la década de los 90 no sólo porque permitieron sostener un presupuesto balanceado e incrementar el ahorro, sino porque le permitieron al estado dar respuesta a las demandas más urgentes de la ciudadanía. En efecto, el gasto del gobierno central en educación y salud creció en el período 1990-99 a un ritmo del 11% real anual, en tanto que la inversión en infraestructura los hizo al 18%, permitiendo recuperar gran parte de los déficit acumulados durante la década anterior.

- El financiamiento de programas e inversiones públicas, sin embargo, no ha sido especialmente gravoso para los contribuyentes. En Chile la carga tributaria es moderada, situándose en un 17% del PIB y el sistema impositivo es simple, compuesto de pocos impuestos de base amplia. Evaluaciones efectuadas después de la Reforma Tributaria de 1990 indican que una gran mayoría de los contribuyentes chilenos se manifiesta de acuerdo con la afirmación de que el siste-

[11] La mayoría de estas variables se mide en términos absolutos y, por lo tanto, incorporan las diferencias en la capacidad económica de los estados y los países. Así por ejemplo, el gasto público en educación se mide en términos absolutos por estudiante, lo que determina que todos los primeros lugares del ranking sean ocupados por países desarrollados.

www.cepchile.cl

ma tributario es esencialmente justo, que los impuestos pagados ayudan a los más necesitados y que evadir impuestos es un delito grave[12]. La simplicidad del sistema tributario, la calidad de los sistemas de fiscalización y una mejor disposición de los contribuyentes a la vez ha determinado que la evasión tributaria sea en Chile relativamente baja, estimándose en la actualidad en el orden del 24%[13].

- En materia de empleo público, la situación de Chile se compara favorablemente con la de países de desarrollo similar o superior. Si las comparaciones se remiten a los trabajadores directos de la administración civil del estado (incluidas las municipalidades), puede apreciarse que el peso del empleo público en Chile es en general inferior al del promedio de regiones de similar nivel de desarrollo y al de los países desarrollados, ya sea que éste se mida en relación a la población total, a la fuerza de trabajo o al empleo total. (Cuadro 2). Esta moderada significación del empleo público es producto de grandes ajustes ocurridos bajo el régimen militar y a la contención de las presiones expansivas por los gobiernos democráticos de los 90.

CUADRO 2 EMPLEO PÚBLICO: COMPARACIONES INTERNACIONALES

Región/País	Empleo Público como % de:		
	Población	Fuerza de Trabajo	Empleo Total
Africa	2,0	5,0	6,6
Asia	2,6	5,6	6,3
Europa Oriental	6,9	14,3	16,0
América Latina y el Caribe	3,0	7,6	8,9
Medio Oriente y Norte de Africa	3,9	14,2	17,5
OCDE	7,7	15,6	17,2
Chile	2,1	5,4	5,8

Nota: para Chile, 1996; para otras regiones, inicios de los 90.
Fuentes: Chile, Instituto Nacional de Estadísticas y Dirección de Presupuestos; otras regiones, Schiavo-Campo, de Tomasso y Mukherjee (1997).

[12] Corresponde al resultado de encuestas encargadas por el Servicio de Impuestos Internos de Chile en 1992, citadas en Marcel (1999).

[13] Estimaciones del Servicio de Impuestos Internos para la evasión de IVA e Impuesto a la Renta. Estas cifras, obviamente, se refieren sólo a la evasión ilegal y no a la elusión legal, que aprovecha los resquicios legales del sistema. Ambas son, a la vez, probablemente mayores en el caso de los impuestos a la renta.

www.cepchile.cl

- Pese al menor tamaño relativo del empleo en el sector público en Chile éste es capaz de movilizar un importante volumen de recursos. En efecto, si bien el sector público emplea en Chile a poco menos de un 6% de la población ocupada, moviliza recursos equivalentes a alrededor de un 23% del PIB. En contraste, los países desarrollados, que emplean casi 3 veces más funcionarios públicos por trabajador ocupado, movilizan recursos que en promedio sólo duplican a las del sector público chileno. Por su parte, la comparación con América Latina en su conjunto también resulta favorable, pues mientras Chile se ubica por debajo del promedio de la región en materia de empleo, la supera en relación al gasto público como porcentaje del PIB.

- Al comparar la relación entre los estándares alcanzados en la prestación de servicios públicos fundamentales con los recursos y el personal requerido para su provisión, Chile también aparece en una posición favorable. El Gráfico 1 compara la relación entre el índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD y el gasto del gobierno general por habitante para un conjunto de países desarrollados y en desarrollo. Como puede apreciarse, pese a contar con un nivel de gasto público por habitante relativamente bajo en relación a los países más avanzados, Chile alcanza un alto valor para el índice de desarrollo humano y el país se ubica por sobre la correlación estadística entre ambas variables, lo que revela una mayor capacidad para movilizar recursos públicos para el logro de mejores estándares sociales.

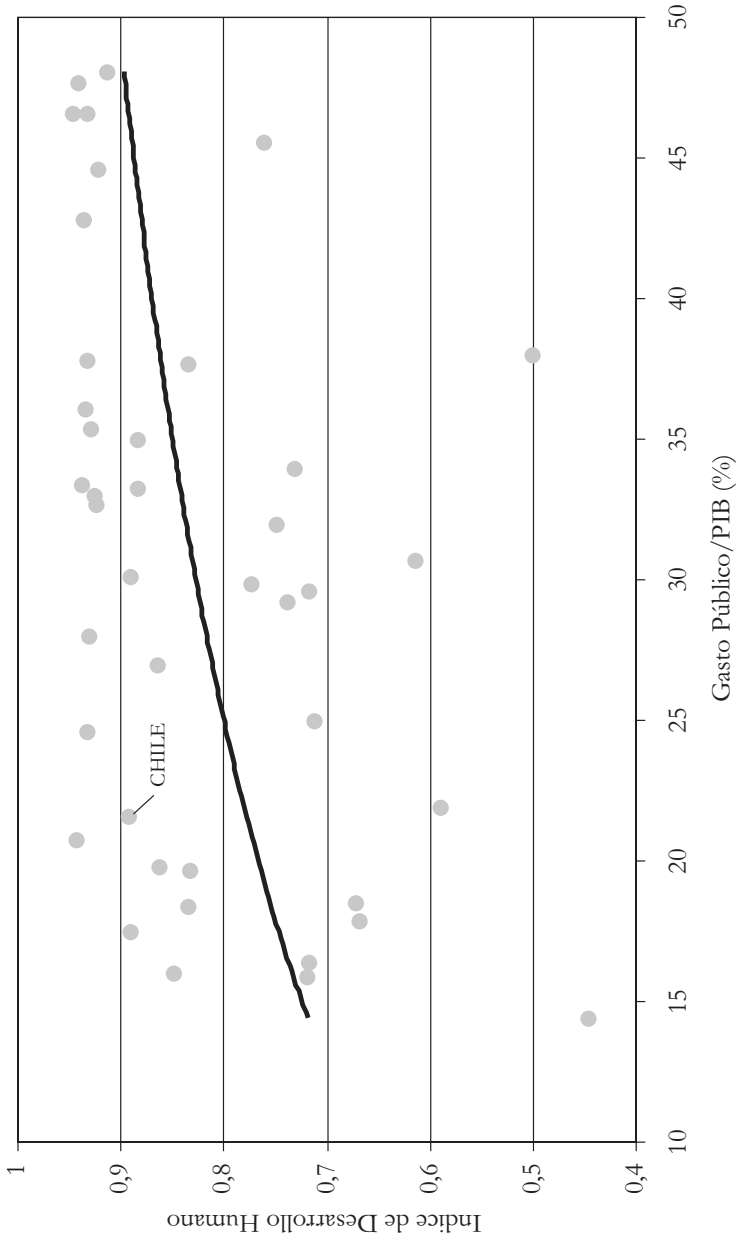
- El juicio anterior se ve ratificado por apreciaciones directas sobre la efectividad del estado chileno en comparación con el de otros países. Las mediciones de *Business International*, que Mauro (1993) agrupa bajo el concepto de *eficiencia burocrática*, ubican a Chile en el lugar 16 entre cerca de 60 países, siendo superado sólo por una parte de los países desarrollados[14]. Esto indica que las instituciones públicas chilenas son capaces de atacar problemas e implementar programas públicos con eficacia, pese a contar con recursos limitados.

[14] El trabajo de Mauro (1993) analiza las calificaciones otorgadas por analistas de *Business International* en cada uno de los países estudiados para un conjunto de conceptos, entre los que se cuentan la eficiencia del sistema judicial, las regulaciones gubernamentales (*red tape*) y la corrupción. Dichas calificaciones corresponden al período 1980-83.

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

GRÁFICO 1 GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO HUMANO EN 38 PAÍSES



- Chile también aparece bien calificado en las comparaciones internacionales sobre probidad en el sector público. En efecto, los índices de corrupción elaborados por *Transparency International* ubican a Chile en el lugar 15 en baja corrupción entre un total de 74 países (Gráfico 2). En esta comparación Chile sólo es superado por algunos países desarrollados y se ubica por sobre países como Francia, Japón y España, por sobre todos los países latinoamericanos analizados[15] y por sobre todos los países asiáticos, con la excepción de Singapur.

- Esta visión es aparentemente compartida por la mayor parte de los chilenos. Es así como una encuesta sobre calidad de la atención en los servicios públicos realizada en 1996 mostró que cerca de un 72% de los entrevistados consideraban que los funcionarios públicos chilenos son honrados[16]. Asimismo, una encuesta realizada simultáneamente para 17 países latinoamericanos reveló que Chile es el país donde la población le asigna menor gravedad al problema de la corrupción[17].

En síntesis, la evidencia citada muestra un favorable balance del desempeño del estado chileno, especialmente cuando éste se compara con países de similar nivel de desarrollo. Este desempeño es especialmente favorable en las dimensiones más agregadas de la gestión estatal –finanzas públicas, tamaño del empleo público– así como en materia de probidad.

Cabe sin embargo precaver contra el riesgo de una visión excesivamente optimista sobre el Estado chileno. A este respecto, se debe resaltar la baja evaluación relativa que recibe el Estado en las funciones básicas de seguridad ciudadana y administración de la justicia. Estas funciones estatales juegan un papel fundamental al garantizar el imperio del derecho y, a través de éste, la confiabilidad y estabilidad del resto de las instituciones nacionales. La relativa debilidad de estas instituciones en Chile advierte, de

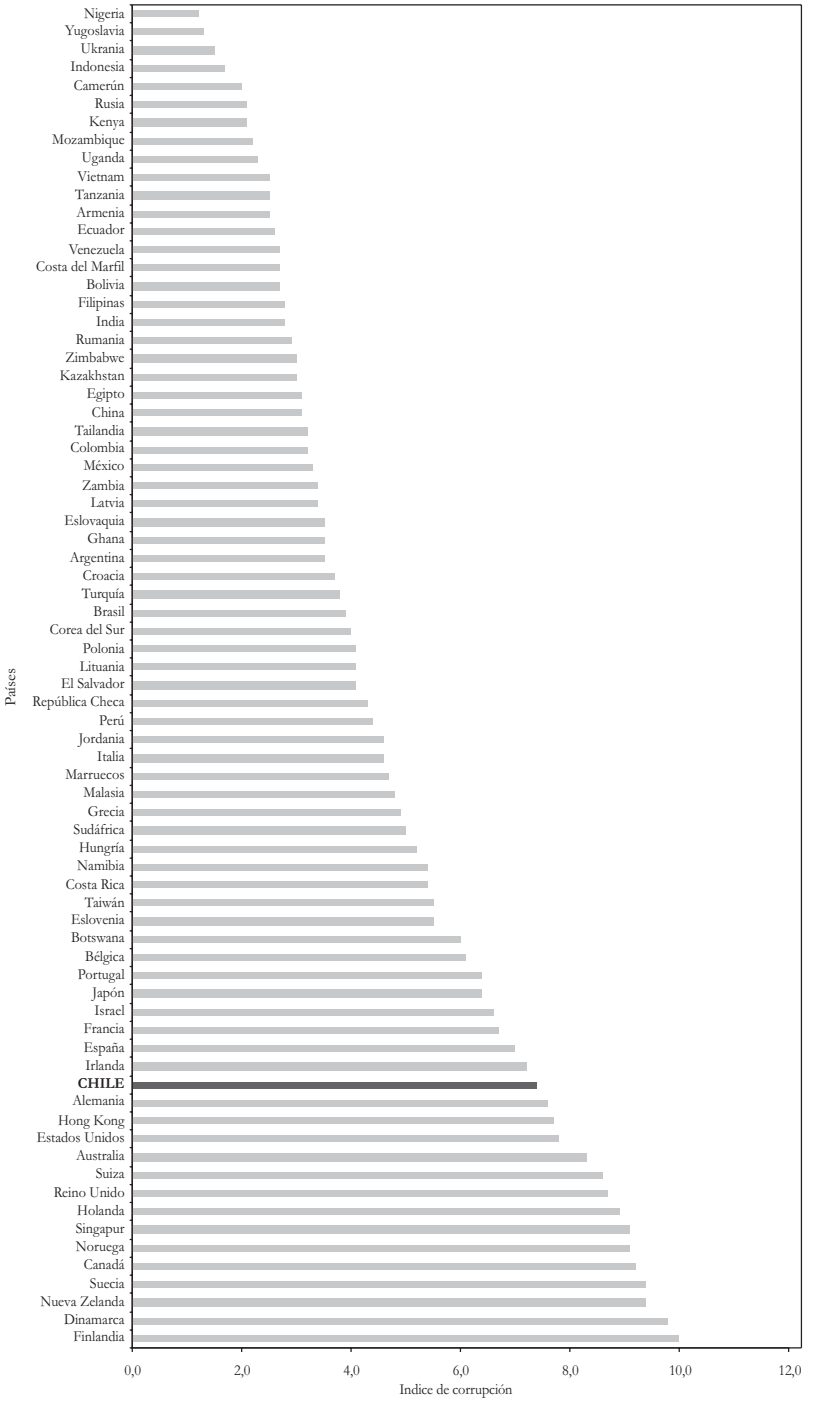
[15] Los países latinoamericanos considerados, con sus correspondientes posiciones en el ranking, son los siguientes: Argentina (24), Colombia (31), México (32), Brasil (37) y Venezuela (38).

[16] TIME FORO (1996).

[17] Latinobarómetro 1998. En una encuesta anterior (Latinobarómetro, 1996), el 38% de los chilenos entrevistados declaraba confiar "mucho" o "algo" en la Administración Pública. El promedio de respuestas positivas para el conjunto de los 11 países de sudamérica estudiados fue de 25%, en tanto que para Centroamérica este porcentaje llegaba al 31%. El porcentaje alcanzado en Chile sólo es superado por Nicaragua (39%) y por España (41%).

www.cepchile.cl

Gráfico 2 Transparencia Internacional, Indices de Corrupción



www.cepchile.cl

este modo, sobre la existencia de importantes tareas aún pendientes en el fortalecimiento de las funciones públicas.

Asimismo, debe destacarse la ausencia de comparaciones internacionales referidas a la *calidad de servicio* en la acción del estado, especialmente en lo referido a los servicios de carácter social. Como es bien sabido, la calidad de servicio y la atención al usuario de parte de las instituciones públicas ha sido uno de los temas centrales de las reformas realizadas en varios países desarrollados en los últimos años[18], por lo que la falta de indicadores al respecto es ilustrativo de la parcialidad de los análisis comparativos disponibles. Como veremos más adelante, la evidencia proveniente de encuestas desarrolladas en Chile indica una clara falencia a este respecto.

Finalmente, aunque el balance comparativo sea favorable a Chile en las dimensiones más agregadas de transparencia y efectividad a través de factores como probidad, estabilidad, eficiencia global y responsabilidad fiscal, no lo es tanto en dos dimensiones que hemos calificado como críticas para un avance sostenible hacia la frontera de posibilidades del estado, como son la rendición de cuentas y la gobernabilidad. Aun cuando con ello entramos a las dimensiones más cualitativas y, por tanto, menos objetivables en un análisis comparado, creemos que es posible afirmar que los logros del estado chileno se han apoyado más en el desarrollo de fortalezas internas que en la construcción de vínculos con la comunidad.

En este sentido parece evidente que, en buena medida, las capacidades actuales del estado de Chile se apoyan en una tradición centralista, autoritaria y tecnocrática que contrastará cada vez más con los procesos de democratización y globalización en marcha. Por esta razón, como veremos, la necesidad de avanzar en la modernización del estado chileno está más relacionada con los desafíos futuros que con el desempeño pasado.

2. ¿Por qué reformar el Estado en Chile?

El positivo desempeño del estado chileno en las comparaciones internacionales así como el constante crecimiento de los recursos públicos producto de la expansión sostenida de la actividad económica desde 1985 constituyen importantes fortalezas para la gestión pública, pero también una de sus mayores debilidades. En ausencia de una crisis inminente, el sentido de urgencia para la reforma del Estado en Chile sólo puede provenir de otras dos fuentes: la percepción de grandes oportunidades involucra-

[18] Para una revisión de estas experiencias, véanse los artículos contenidos en Dirección de Presupuestos (1997).

www.cepchile.cl

das y una presión externa, ejercida por la comunidad. Como veremos, ambos factores tienen vigencia en el caso de Chile.

Las modernizaciones de los 90

Los profundos cambios estructurales introducidos por el régimen militar tanto en las funciones del sector público como en los sistemas de entrega de los mismos no involucraron un cambio equivalente en la gestión de las instituciones públicas. Hacia finales de los 80 éstas desempeñaban sus responsabilidades bajo un marco normativo que, luego de las reformas administrativas de mediados de los 70, habían experimentado pocos cambios[19]. Se sumaba a lo anterior un profundo desgaste en la capacidad operativa y la moral de los funcionarios públicos generado por el peso de los ajustes fiscales y el desprestigio de la función pública a lo largo de toda la década de los 80.

Esta situación se hizo patente al iniciarse el gobierno de Aylwin, el que respondió incrementando significativamente los recursos operacionales y las remuneraciones en áreas importantes del sector público. Al poco andar, sin embargo, se evidenciaron dificultades para la implementación de programas públicos y la ausencia de resultados apreciables en instituciones y sectores que recibieron importantes aportes de recursos. Particularmente frustrante a este respecto resultó la experiencia del sector de la salud y, en general, de todas las iniciativas de mejoramiento de remuneraciones.

Considerando estos problemas y la urgencia de generar experiencias concretas que permitieran orientar políticas futuras en esta materia, el Ministerio de Hacienda puso en marcha, a inicios de 1993, un programa piloto de mejoramiento de la gestión en los servicios públicos. Dicho programa estaba concebido en torno a la idea de que era fundamentalmente en los servicios públicos y no en el nivel central del estado donde se definirían los avances o retrocesos en materia de gestión y que a pesar de las restricciones legales y reglamentarias dichos servicios contaban aún con un amplio espacio para mejorar su gestión. A la larga, este programa se transformaría en un primer paso de una secuencia de iniciativas que impusieron su sello sobre la agenda modernizadora de la segunda mitad de los 90.

[19] Durante los 70 y 80 los cambios al interior del aparato del estado se tradujeron en traspaso de funciones de un régimen institucional a otro antes que en cambios al interior de dichos regímenes. Tal es el caso, por ejemplo, de la transformación de algunos servicios públicos en empresas.

www.cepchile.cl

El núcleo central del programa piloto fue el desarrollo de ejercicios de planificación estratégica al interior de los servicios públicos. Dichos ejercicios buscaban lograr una clara identificación de la misión institucional de cada servicio, sus clientes y productos principales, para luego derivar proyectos de modernización institucional y sistemas de información para la gestión. Este programa se aplicó inicialmente en 5 servicios públicos.

Hacia fines de 1994, parecía claro que el enfoque gradualista y secuencial adoptado en el Programa Piloto resultaba demasiado aislado y lento como para producir un impacto significativo en el conjunto de la Administración, promoviéndose un ejercicio más transversal y masivo. Es así como en el segundo semestre de 1994 se puso en marcha un sistema de indicadores y metas de gestión incorporado a la discusión del presupuesto.

En un principio 26 servicios públicos se incorporaron al sistema con poco más de 100 indicadores de gestión. Entre 1995 y 1997 la cobertura del sistema se incrementó significativamente. El número de servicios incorporados se elevó desde 26 a 67, cifra esta última que representa alrededor de un 80% del total de servicios públicos factibles de integrar el sistema[20]. Por su parte, el número de indicadores prácticamente se triplicó, pasando de 107 en 1995 a 291 en 1997. A lo largo de este período, la medición del desempeño no fue concebido como un determinante de los presupuestos institucionales, sino como un elemento informativo para una discusión más informada de dichos presupuestos.

A fines de 1996 el sistema de indicadores de desempeño fue complementado con la puesta en marcha de un sistema de evaluación de programas gubernamentales y la obligación para los organismos públicos de preparar balances anuales de gestión. El sistema de evaluación de programas gubernamentales nació con el propósito de cubrir una falencia inevitable de los indicadores de desempeño: su incapacidad para fundamentar juicios sobre el impacto y la efectividad de programas gubernamentales. Para este efecto se diseñó un sistema de acuerdo al cual cada programa es evaluado por un panel de expertos, integrado por profesionales calificados e independientes. Dicho panel cuenta con la autoridad para requerir información y, eventualmente, estudios sobre el programa en evaluación, emitiendo un informe que es remitido a los principales organismos responsables de la toma de decisiones al interior del Ejecutivo y al Congreso

[20] Se consideran como integrantes potenciales del sistema de indicadores a los servicios con funciones esencialmente ejecutivas cuyo *output* tiene una dimensión cuantitativa dominante. Se excluye por tanto de este grupo a las instituciones con funciones esencialmente políticas, como las subsecretarías o cuyos *outputs* son principalmente cualitativos, como las instituciones reguladoras.

www.cepchile.cl

Nacional. Entre 1997 y 1999 este sistema evaluó 80 programas públicos a una velocidad y costos adecuados a las necesidades y posibilidades del país.

Por su parte, los balances anuales de gestión buscaron fortalecer la rendición de cuentas de parte de las instituciones públicas, suponiendo de éstas una capacidad para articular compromisos y metas de modo coherente e informar con veracidad del logro efectivo de los mismos. Dichos balances se han preparado desde 1997, remitiéndose también al Congreso Nacional para su conocimiento.

En 1997 la medición de los resultados recibió un fuerte impulso al transformarse en la base de un ambicioso sistema de bonificaciones por desempeño. Hasta entonces la aplicación de sistemas de remuneración por desempeño había ido teniendo una aplicación gradual en el sector público, experimentándose con modalidades y fórmulas diversas para su operación. En 1997 el gobierno logró concordar con los trabajadores del sector público la aplicación masiva de estos mecanismos en el gobierno central, expresados en bonificaciones por desempeño individual, aplicadas a dos tercios de los funcionarios mejor evaluados de cada institución, y bonificaciones por desempeño colectivo, ligadas al logro de metas incorporadas en un programa de mejoramiento de gestión (PMG) de carácter anual.

La aplicación de los PMG representó un brusco escalamiento en el volumen de información sobre desempeño en el sector público, contándose anualmente con cerca de 1200 indicadores y/o metas de gestión, a partir de cuyo cumplimiento se otorgan beneficios económicos concretos a decenas de miles de funcionarios del gobierno central. Dicho escalamiento, sin embargo, no significó una mejor rendición de cuentas o una mayor capacidad de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, pues el monumental volumen de información resultó imposible de procesar eficientemente para los organismos coordinadores del sistema. Como resultado, el 95% de los funcionarios públicos terminó percibiendo las bonificaciones por desempeño colectivo sin poder determinarse con certeza hasta qué punto ello refleja mejoras reales y sustantivas en cada institución.

Hacia fines de los 90, este programa se vio complementado con iniciativas tendientes a reconocer y estimular la buena gerencia pública así como en la utilización de la informática para apoyar la gestión pública y la calidad de la atención a los usuarios. En el primer caso, se instauró un premio a la calidad de los servicios públicos y se apoyó el desarrollo de programas de postítulo para gerentes públicos. En el segundo, se diseñó un sistema de licitación electrónica para las compras gubernamentales y se apoyó la creación de páginas web, conectadas a un portal electrónico del estado de Chile, con un amplio acceso a información y trámites por medios

www.cepchile.cl

electrónicos, entre los que destaca especialmente la presentación de declaraciones de impuestos.

Este extenso conjunto de iniciativas fue acompañado por un crecimiento sostenido de las remuneraciones y de la inversión en capacitación de los funcionarios públicos. Menos avances se registraron, sin embargo, en aspectos fundamentales de la gestión de recursos humanos y la gestión financiera (sección IV).

Logros y falencias

El programa de modernización de la gestión pública desarrollado en Chile en los 90, con todas sus limitaciones y problemas, constituye una de las experiencias más avanzadas en la materia en América Latina en los últimos años.

Lo anterior se debe, en primer lugar, al haber logrado sobrepasar la etapa de diseño y haberse materializado efectivamente en iniciativas concretas y reconocibles. Este es de por sí un logro importante a la luz de la experiencia latinoamericana en el mismo período. En efecto, una expresión de la dominación de una administración informal por sobre las normas legales que rigen al sector público en muchos de nuestros países es la proliferación de reformas "de papel", en las que las normas legales y los planes institucionales nunca llegan a materializarse.

Pero probablemente el principal mérito del programa de modernización de la gestión pública está en haber logrado incorporar el tema del desempeño en la agenda de las instituciones públicas y del sistema político y en haber experimentado con una amplia variedad de instrumentos que forman parte de las tendencias mundiales en materia de gestión pública. Es así como hoy en día los logros o falencias en la gestión de las instituciones gubernamentales se han incorporado al debate público, el buen desempeño se ha transformado en un factor de prestigio para la gestión de autoridades y directivos estatales, y los temas de la gestión han penetrado las negociaciones laborales en el sector público. Para un tipo de organización particularmente resistente al cambio estos son logros dignos de destacar.

Sin embargo, la experiencia de modernización de la gestión pública en Chile en los 90 también muestra limitaciones importantes. La primera corresponde a su escasa institucionalización. En efecto, buena parte de este proceso se ha apoyado en la participación voluntaria de las instituciones, el liderazgo de sus directivos y el uso de facultades administrativas o legislación transitoria, como la Ley de Presupuestos. Aun cuando estos factores han ayudado al desarrollo del proceso, minimizando la tensión que todo

www.cepchile.cl

cambio genera en las organizaciones, de otro lado han limitado su alcance y sostenibilidad futura. Esta limitación se refleja en la gran heterogeneidad en el grado de participación y avance de distintas instituciones. Así, mientras algunas de ellas alcanzan grados de efectividad y calidad de la atención que igualan o superan los estándares internacionales o privados, otras tienden a rezagarse, sin que existan incentivos que las impulsen a acelerar el paso. Particularmente preocupante a este respecto es que las instituciones con mayor progreso tienden a ser aquellas con las que se relacionan las personas de mayores recursos (Impuestos Internos), mientras que entre los rezagados se encuentran servicios que atienden las necesidades de los más pobres (municipalidades, servicios de salud).

La falta de institucionalización del proceso de modernización resulta especialmente significativa a la luz de la importancia que el sector público chileno ha asignado a las leyes y normas. Mientras la preocupación por los resultados y la efectividad no se traduzca en normas consistentes, por ejemplo, en materia de gestión financiera, gestión de recursos humanos y control, difícilmente la reforma será plenamente asumida por el grueso del sector público.

Otra limitación del proceso de modernización de la segunda mitad de los 90 está dada por la acumulación de iniciativas superpuestas y el desgaste que éstas generan en las instituciones y los funcionarios. De acuerdo al recuento que recién se hiciera, en este breve período se registraron no menos de 7 iniciativas sólo en materia de gestión institucional. Cada una de estas iniciativas ha requerido de información, compromisos y esfuerzos de los servicios públicos, a veces requeridos por autoridades distintas del nivel central. En el último tiempo se ha ido extendiendo la queja sobre la acumulación de requerimientos del nivel central sobre los servicios, a los que éstos últimos muchas veces responden burocráticamente traspasando la responsabilidad de responder a estos requerimientos a asesores o mandos intermedios. De no consolidarse en sistemas institucionales capaces de operar con regularidad, esta experiencia arriesga incurrir en lo que en otros países se ha denominado "fatiga de la reforma".

Finalmente, cabe destacar la falta de relación entre las iniciativas de modernización de la gestión con aquellas orientadas a elevar la transparencia y predictibilidad de los actos administrativos. Es así como en paralelo con iniciativas como la generación de indicadores de desempeño o el premio a la calidad, el gobierno también patrocinó reformas legales para elevar la probidad en el sector público, como la exigencia de declaraciones de bienes o el establecimiento de un régimen de incompatibilidades para los funcionarios públicos. Dichas reformas le permitieron al gobierno responder a crecientes presiones y denuncias políticas que fueron escalando

www.cepchile.cl

en el tiempo. El problema está, sin embargo, en que dichas denuncias involucran un juicio sobre las autoridades y funcionarios públicos esencialmente contrapuesta con los supuestos sobre los que se basa cualquier esquema que le permita a los administradores gestionar. Si es cierto que la total eliminación de la discrecionalidad involucra la total eliminación de la capacidad de gestionar, Chile enfrentó el período 1994-99 sin una clara noción de dónde establecer el equilibrio entre ambos.

En síntesis, el cuadro descrito muestra una experiencia positiva, con avances notables respecto de los proceso de reforma del estado en otros países, pero aún frágil frente a las grandes fuerzas que dominan el funcionamiento del sector público. Este es un proceso que, por lo tanto, aún está expuesto al riesgo de una regresión.

Los nuevos desafíos

Pese a la inexistencia de situaciones críticas al interior del estado en Chile, existen al menos dos argumentos para pensar que éste requiere de cambios profundos que es necesario encarar con urgencia.

El primero es que el sector público chileno ha sido concebido sobre la base de los valores de la estabilidad y uniformidad en tanto que el país avanza hacia la diversidad. La dificultad de las estructuras públicas para adaptarse a los cambios que el país aceleradamente está viviendo es evidente; baste a este respecto con pensar que hay una gran cantidad de materias de gestión que no son susceptibles de modificarse si no es por curso legal, materias que están sometidas permanentemente a tensiones por cambios externos a la administración pública.

En segundo lugar, es necesario adaptar las estructuras del estado para adecuarlas a las necesidades y demandas que hoy tiene el país. La pregunta a este respecto es si la misma institucionalidad que soportó la expansión de la cobertura de bienes y servicios públicos básicos es adecuada para contribuir a los desafíos que Chile tiene ahora por delante. Entre éstos se puede mencionar, sin intentar un análisis sistemático, el mejoramiento de los índices de equidad social con políticas compatibles con la economía de mercado; el aumento de la competitividad y, por ende, adaptabilidad del sistema productivo; la consolidación y ampliación de la inserción internacional de la economía chilena; la descentralización territorial; el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud y educación; el fortalecimiento de instancias autónomas de la sociedad civil y de los derechos ciudadanos; la apertura del debate sobre materias valóricas y culturales, y la definición de largo plazo de políticas que garanticen sustentabilidad al desarrollo en el largo plazo.

www.cepchile.cl

Tal como hoy lo conocemos, el estado chileno presenta debilidades para enfrentar estas tareas. Las más evidentes dicen relación con el centralismo y la rigidez que todavía lo caracteriza, pero hay otras más: algunas de las tareas planteadas implican un contacto permanente con el mercado, sea para facilitar su funcionamiento, para regularlo o para contratar en él servicios, y eso requiere de cuadros técnicos tanto o más capacitados que sus contrapartes externas, cuadros que están siendo cada vez más difíciles de reclutar y retener. Otras suponen una mayor atención a los problemas de calidad que de cobertura de los servicios que se entregan, pero la cultura del sector público, sus formas de producción y sus precarios sistemas de evaluación son poco adecuados para este cambio de énfasis. Por último, varias de las tareas mencionadas sólo pueden realizarse con éxito si las instituciones públicas tienen al frente un usuario exigente y consciente de sus derechos, y cuentan con canales para procesar sus opiniones y puntos de vista.

Calidad de servicio, derechos de los usuarios y ciudadanía

Cada día concurre a los servicios públicos chilenos un promedio de 150.000 personas, y si a esto agregáramos el público de las municipalidades la cifra aumentaría considerablemente. Muchas de estas personas acuden a los servicios públicos en busca de soluciones a problemas que son muy sensibles para ellos o para sus familias, y la mayor parte de las veces no tienen la opción de resolver esos problemas ante un agente distinto del estado.

Para la mayoría de las personas la concurrencia a un servicio público es el momento de contacto más directo con el estado, y para algunos sectores, especialmente los de más bajos recursos, esto constituye una realidad cotidiana y sensible. Para esos sectores, la oferta pública de servicios representa uno de los pocos ámbitos donde la capacidad económica no condiciona las prestaciones que se reciben y, en este sentido, la calidad de los servicios públicos es una especie de reflejo de cuánto pesan realmente sus derechos ciudadanos. Para ellos el papel del estado en la entrega de servicios está ligado a un concepto de derechos y seguridad, pero también a la aceptación de un producto que no siempre es de buena calidad y de un trato que puede llegar a ser denigrante.

El contacto con los servicios públicos no tiene solamente importancia en el plano social, sino también desde el punto de vista cultural y simbólico, porque condiciona directamente la visión que las personas tienen respecto del estado. De hecho, la idea de un estado burocrático e ineficiente, que ofrece servicios de mala calidad y ante el cual los ciudadanos

www.cepchile.cl

se encuentran indefensos, se basa en una caracterización quizás exagerada, pero no infundada, de lo que son los servicios públicos a los cuales diariamente se concurre. Esto significa, al mismo tiempo, que esa imagen del estado no es inmutable, y puede modificarse en la medida que la experiencia concreta de la relación con los servicios públicos sea distinta.

En el caso de Chile, sin embargo, el avance en el proceso de modernización de los servicios públicos no ha producido aún ese efecto, ni ha fortalecido el concepto de derechos ciudadanos. Un estudio reciente confirma este diagnóstico[21]; este muestra que menos de la mitad de los usuarios de los servicios públicos más utilizados (41%) consideran que éstos han mejorado en los últimos años, en tanto que un 56% cree que éstos van a ser siempre iguales.

Esto ocurre en buena medida porque las iniciativas que se han adoptado en los servicios que más se han modernizado no coinciden con las que más preocupan a los usuarios. Entre las medidas más adoptadas un 79% de los encuestados menciona el mejoramiento de la infraestructura, pero sólo un 21% menciona a la infraestructura o la higiene de las oficinas como un criterio importante para evaluar a los servicios públicos. Mucho más le importan a las personas la calidad de la atención (39%), respecto de lo cual los usuarios aprecian avances considerablemente más modestos (Cuadro 3).

En la comparación con el sector privado los usuarios valoran positivamente de los servicios públicos la gratuidad, el hecho de que no persiguen fines de lucro y su disponibilidad en todo el país, pero aprecian claras desventajas desde el punto de vista de la falta de libertad de elección y la dificultad para exigir una mejor calidad en la atención que éstos prestan al público.

Lo que revelan estos antecedentes es un desajuste significativo entre las necesidades y expectativas ciudadanas y la realidad de los servicios públicos de los que son usuarios, desajuste que se produce también en la manera de abordar los procesos modernizadores en los servicios públicos. Los únicos usuarios cuyas prioridades tienden a coincidir con estos énfasis son los de mayores recursos, cuya relación con los servicios es instrumental y bastante esporádica. Para los sectores de menores recursos, que son asiduos usuarios de los servicios del estado y que mantienen con éstos una relación más emotiva, el aspecto más importante es la atención y el trato personal que reciben, aspecto que ha tenido escasa consideración en las estrategias modernizadoras de los servicios. Avances como la incorporación de la informática, la automatización de muchos trámites o la moderniza-

[21] MORI (2000).

www.cepchile.cl

CUADRO 3 PERCEPCIONES DE LOS USUARIOS SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN CHILE

1. Aspectos en que se han modernizado los servicios públicos

	% de menciones en respuestas múltiples
Infraestructura	79
Calidad del servicio	36
Tiempo de espera	17
Mantenimiento de servicios	6
Disponibilidad de recursos	4
Más funcionarios	2
En nada	3

2. Criterio más importante para evaluar un servicio público

	% de menciones
Calidad de atención	39
Higiene	15
Rapidez	13
Amabilidad/accesibilidad del personal	11
Infraestructura	6
Eficiencia	2
Información	3

Fuente: Estudio Satisfacción de Usuarios, MORI, 1999.

ción de las oficinas son interpretados por las personas como efectos inevitables de la llegada de la tecnología, detrás de los cuales no distinguen las motivaciones y los objetivos de las autoridades que toman dichas medidas.

Se puede concluir, en síntesis, que la relación de las personas con los servicios públicos es un ámbito donde existen necesidades insatisfechas, no sólo respecto a la calidad de los servicios, sino especialmente al status ciudadano de los usuarios. El proceso de modernización puede transformarse en un canal efectivo para mejorar dicha relación, pero para que así sea dicho proceso debe orientarse efectivamente en esa dirección, buscando responder a las preocupaciones e intereses de sus usuarios, y haciendo explícita dicha intención de manera que sea conocida y entendida públicamente.

www.cepchile.cl

IV. Opciones Para la Reforma del Estado

1. Institucionalidad gubernamental y mecanismos de coordinación

El problema de la coordinación

La teoría de sistemas define a una organización como una red de decisiones que produce decisiones. Mirado desde esta perspectiva, el sector público es un caso particularmente complejo de organización. Sus prioridades responden a mandatos políticos que el Ejecutivo debe traducir en planes, programas y acciones concretas. Dichas acciones, sin embargo, deben enmarcarse dentro de un cuadro de obligaciones y restricciones legales mucho más precisas que las que rodean a la actividad privada, dando cuenta de la autoridad y los recursos entregados por la sociedad en su conjunto. El sector público, por último, está lejos de ser un cuerpo monolítico y uniforme, sino que está conformado por una multiplicidad de organizaciones con diferencias en sus responsabilidades, atribuciones y medios operativos. Movilizar a este cuerpo para aplicar políticas públicas con eficacia, sin apartarse del marco legal que lo rige, requiere de un enorme esfuerzo de coordinación que constituye el corazón del funcionamiento del sector público.

Si se concibe el problema de las políticas públicas como una secuencia que va desde la formulación de mandatos políticos hasta la entrega concreta de bienes y servicios a la comunidad, la coordinación gubernamental puede entenderse como un problema de agencia. Como hemos visto, este problema se vuelve especialmente complejo al considerar la multiplicidad de mandantes (electorado, legislatura, Presidente, ministros), la usual ambigüedad de los mandatos y, sobre todo, la influencia de los intereses de los agentes intermediarios.

El problema de la coordinación tiene, en estas circunstancias, dos mecanismos de solución posibles. El primero es el de la jerarquía, donde la secuencia de definición de políticas, planes, programas y ejecución se corresponde con niveles descendentes de la jerarquía institucional y la coordinación se resuelve a través de instrucciones a lo largo de esta cadena. Bajo este enfoque resulta fundamental atender a la estructura orgánica del aparato del estado, manteniendo un número reducido de ministerios con responsabilidad por áreas idealmente autocontenidas de la gestión pública, con una estructura interna de unidades y jefaturas que asegure una cadena de mando sin interferencias ni distorsiones. Un aspecto de especial preocupación bajo este enfoque será el de evitar la duplicación de responsabilidades, asegurando la plena racionalidad administrativa de la organización del estado.

www.cepchile.cl

En un sistema *jerarquizado* la solución al problema de coordinación depende de dos elementos centrales: la claridad de las instrucciones y mandatos emitidos por la autoridad superior y la sumisión y disciplina de los agentes. El desarrollo de sistemas de planificación y programación operativa representa una respuesta frente al primero de estos requerimientos. La disciplina de los agentes, por su parte, depende de la existencia de un servicio civil profesionalizado y competente, motivado exclusivamente por el servicio al estado y plenamente imbuido de su estructura y normas internas. La planificación y un modelo burocrático de organización del estado son esenciales, por lo tanto, para resolver el problema de coordinación bajo un esquema jerarquizado.

Alternativamente, el problema de la coordinación puede resolverse bajo un modelo *descentralizado*, donde la atención se centra en la creación de incentivos para que los agentes respondan a las necesidades del mandante en un marco de mayor libertad para su acción. En contraste con una concepción jerarquizada de la administración pública, el modelo descentralizado se basa en el reconocimiento de que los agentes al interior del aparato del estado tienen intereses propios. De lo que se trata es, entonces, cómo usar dichos intereses para el cumplimiento eficaz de las funciones públicas.

Bajo este enfoque, la estructura del estado deberá distinguir orgánicamente aquellas funciones en las cuales el mandante ha sido desplazado desde la estructura superior del estado (legislatura, jefatura de gobierno) hacia las comunidades regionales y locales, estableciendo gobiernos subnacionales con capacidad de respuesta a las diferentes preferencias de la comunidad, lo que responde al concepto de descentralización territorial. Del mismo modo, para aquellas funciones que siguen respondiendo a mandatos nacionales, corresponderá hacer una distinción entre las funciones de formulación y de ejecución de políticas, trasladando las funciones ejecutivas a agencias con autonomía operativa suficiente. Al traspaso de funciones ejecutivas a este tipo de agencias se le ha denominado "divisionalización".

Lo anterior significa que el problema de la coordinación no tiene la misma respuesta en cada caso. En el caso de la descentralización territorial se ha optado por acortar la cadena entre principal (mandante) y agente estableciendo una relación directa entre comunidad y autoridad local. Una variable clave para el éxito de este enfoque será el desarrollo de mecanismos de gobernabilidad local, que aseguren que la comunidad pueda imponer sus prioridades por sobre las de la burocracia o los políticos locales. En el caso de la divisionalización, en cambio, se requiere aún resolver la forma de estructurar la relación entre principal-formulador de políticas y agente-ejecutor. En la experiencia internacional reciente este problema se

www.cepchile.cl

ha resuelto a través de diversas modalidades de contratos intragubernamentales, donde el producto esperado de la operación de agencias ejecutivas se expresa en acuerdos formales que especifican al mismo tiempo los recursos y condiciones con que aquellas contarán para su funcionamiento.

Coordinación y estructura institucional en el estado chileno

La estructura orgánico-institucional del sector público chileno se encuentra regida por la ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, de 1986. Dicha normativa establece una distinción fundamental entre los ministerios y los denominados servicios públicos descentralizados. Los primeros tienen como función colaborar con el Presidente de la República en la administración superior del estado, actuando para ello con la personalidad jurídica del fisco. Los segundos, por su parte, tienen como responsabilidad la satisfacción de las necesidades fundamentales de la ciudadanía, contando para ello con personalidad jurídica y patrimonio propio y con autonomía para adoptar sus decisiones administrativas, dentro de un marco normativo común. Así, mientras los ministerios tienen funciones esencialmente políticas, los servicios descentralizados tienen funciones ejecutivas, asociándose a cada uno de estos roles distintas facultades administrativas.

Esta separación corresponde a los principios de la "divisionalización", descrita más arriba y resulta de una trayectoria de las instituciones públicas del país que se remonta a varias décadas atrás. En efecto, el origen de los organismos públicos descentralizados se deriva de la forma orgánica que tomó la expansión del estado en Chile durante la primera mitad del siglo XX. En ese período el estado amplió y diversificó significativamente sus funciones ejecutivas tanto en el campo social como el del fomento productivo, pero los ministerios e instituciones públicas tradicionales se encontraban pobremente preparados para asumir tales funciones, debido a la excesiva rigidez de la normativa que los regía y su carencia de personal calificado. Ante estas dificultades, las responsabilidades asociadas a las nuevas funciones ejecutivas que iba asumiendo el estado fueron recayendo sistemáticamente en instituciones "descentralizadas" o "autónomas" cuya existencia legal se apoyaba en normas de excepción contenidas en la legislación vigente y que se encontraban liberadas de muchos de estos controles. En algunos casos se llegó a dictar leyes especiales para crear nuevas instituciones cuyas facultades y autonomía se extendían aun más allá de lo que esta normativa de excepción permitía[22].

[22] Este es, por ejemplo, el caso de la Corporación de Fomento de la Producción, creada en la década del 30.

www.cepchile.cl

A diferencia del papel marginal que este tipo de respuestas organizacionales habitualmente juega en los países y a pesar de las críticas de muchos expertos administrativos chilenos, que calificaron este proceso como de "expansión inorgánica" del sector público[23], en la práctica el "servicio descentralizado" terminó transformándose en la forma dominante de organización pública para el desempeño de funciones ejecutivas en Chile, siendo finalmente reconocido por la normativa financiera e institucional dictada en 1986. Este proceso no sólo anticipó lo que más tarde se transformaría en una tendencia dominante en los procesos de modernización institucional en otros países, sino que permitió imprimir un carácter profesionalizado a la cultura organizacional de estas instituciones, protegiéndolas a las principales funciones ejecutivas del estado de la influencia de la politización, el clientelismo y la burocratización que alcanzaron a otras áreas del sector público.

Opciones de reforma

La opción entre un modelo jerarquizado o descentralizado de coordinación en el aparato del estado parece haberse resuelto en Chile en buena medida por la vía de los hechos. El desarrollo de servicios descentralizados se produjo por la propia expansión de las funciones del estado hacia la provisión de bienes meritorios a la comunidad, y lo que en un momento fue percibido como una anomalía administrativa terminó transformándose en una expresión de pragmatismo que le permitió al país adelantarse a las tendencias de la reforma del estado en otras partes del mundo. Revertir este proceso hoy no sólo representaría un enorme desperdicio de recursos y esfuerzo, sino que sería totalmente contradictorio con los requerimientos de la sociedad y la economía moderna sobre el estado.

Lo anterior, sin embargo, no significa que el problema de la coordinación se encuentre resuelto en Chile. En primer lugar, la aplicación de una lógica divisional en la organización del estado no ha sido uniforme. Subsisten en el sector público ministerios importantes que aún no se han adecuado plenamente a la lógica de la Ley de Bases y que enfrentan, en consecuencia, dificultades importantes en su operación[24]. Tampoco se ha

[23] Para una crítica de este proceso desde la perspectiva del derecho administrativo, véase Urzúa y García (1971).

[24] Esta situación es especialmente notoria en casos como el del Ministerio de Educación, el que aún mantiene una estructura formal propia de la época en que administraba las escuelas y liceos públicos, frente a lo cual los nuevos programas de mejoramiento educativo de los 90 debieron apoyarse en facultades y unidades ejecutoras *ad hoc*.

www.cepchile.cl

consolidado aún una lógica institucional para los organismos fiscalizadores, donde el factor crítico debe ser la eliminación de los conflictos de intereses que se producen al mezclar las funciones de promoción, formulación de políticas y aplicación de regulaciones en un mismo organismo[25]. La ausencia de una lógica institucional consolidada ha sido también notoria al momento de crear nuevas instituciones públicas, donde las propuestas tienden a ocuparse más de los intereses o prioridades de sus patrocinantes, antes que de la consistencia con el resto del aparato estatal[26].

En segundo lugar, es necesario consolidar los roles de ministerios y servicios descentralizados como principal y agente de la función pública, respectivamente. En el caso de los ministerios, es común que éstos tiendan a trasladar sus responsabilidades por la formulación de políticas a los servicios descentralizados y las de asignación de recursos y control de gestión a los niveles centrales del ejecutivo (Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Hacienda). Como resultado, se establecen relaciones directas entre los servicios y el nivel central donde, por las asimetrías de información involucradas, este último se encuentra imposibilitado de desarrollar un control de gestión efectivo. La experiencia de los programas de mejoramiento de gestión (PMG) descrita más arriba es una clara ilustración de este problema, cuya solución requiere, necesariamente, de un esfuerzo político e institucional para fortalecer las responsabilidades y capacidades de los ministerios.

Del mismo modo, para que los servicios descentralizados desempeñen en plenitud su papel como agencias ejecutivas es necesario que éstas cuenten con mayores niveles de autonomía. En efecto, aún cuando éstas ya cuentan con algunas competencias esenciales, como la facultad para suscribir contratos y disponer de sus bienes, administrar los procesos de selección de personal y capacitación, disponer de sus fondos líquidos y reasignar recursos al interior de categorías presupuestarias relativamente amplias, éstos aún están sujetos a regímenes de autorizaciones y controles previos para un número importante de acciones administrativas. Tal es el caso de los sistemas de visación para la adquisición de determinados bienes, así como el régimen de toma de razón por la Contraloría General de la Re-

[25] Sobre la materia, véanse las proposiciones de Bitrán y Sáez (1997).

[26] Así, por ejemplo, abundan los casos de instituciones para las que la única manera en que sus promotores conciben reflejar la importancia que les asignan es dándoles el carácter de ministerios, rango de ministerios o forma de tales (dependencia directa del Presidente de la República). Del mismo modo, organismos que se han creado como pequeños y tecnificados han multiplicado su tamaño mediante las contrataciones a honorarios, y funciones asesoras, de estudios o formulación de políticas han sido entregadas a servicios descentralizados en lugar de mantenerlas en el nivel ministerial.

www.cepchile.cl

pública. Más importante que lo anterior es, sin embargo, la total centralización del sistema de remuneraciones en el sector público, que impide sensibilizar los sistemas de retribución a las necesidades y características de cada institución.

Otorgar mayor autonomía administrativa a los servicios descentralizados pasa, sin embargo, por resolver el problema de la desconfianza entre el nivel central y estos servicios. En efecto, la existencia actual de controles, autorizaciones y centralización de decisiones en áreas clave no responde necesariamente a un afán autoritario del nivel central sino a una protección frente al riesgo de una mala utilización de mayores facultades por los servicios y a los problemas políticos que ello acarrearía. Para resolver este problema, sin embargo, no es necesario esperar la generación de confianzas básicas entre el nivel central y el último de los servicios descentralizados. Como veremos más adelante, tanto en materia de gestión financiera como de administración de personal es posible pensar en sistemas selectivos capaces de devolver competencias a aquellos servicios que estén en condiciones de garantizar el funcionamiento de los sistemas administrativos y de control de gestión básicos para una gestión honesta, eficaz y transparente, creando al mismo tiempo los incentivos para que los servicios más rezagados se muevan en la misma dirección.

Soluciones como las propuestas, sin embargo, deben analizarse en el contexto de una respuesta al problema de agencia en un modelo estatal descentralizado. En contraste con las experiencias más recientes de divisionalización en otros países, no existen en Chile mecanismos o instrumentos que traduzcan la relación entre los servicios descentralizados y los ministerios en compromisos y metas orientados a mejorar la efectividad, eficiencia y calidad de los servicios prestados.

Como se señalara más arriba, algunos países desarrollados han intentado resolver este problema por la vía de la contractualización de las relaciones intragubernamentales, de los cuales el caso más emblemático es el de Nueva Zelanda. Un estudio reciente de la OCDE revisó las experiencias sobre la materia en 9 países, con conclusiones altamente pertinentes para nuestro análisis[27].

La primera de estas conclusiones se refiere al grado de formalidad de los contratos. En principio, los contratos se justifican como una forma de reducir costos de transacción entre partes que desean mantener independencia entre sí. Aún cuando los costos de transacción al interior del sector público pueden ser tanto o más importantes que en el sector privado, las relaciones entre instituciones públicas (ministerios y servicios des-

[27] OCDE (1999).

www.cepchile.cl

centralizados, en el caso de Chile) tienden a estar dominadas por la jerarquía, la regularidad y la dependencia mutuas. Si a esto se agrega la dificultad para medir resultados con el nivel de precisión requerido por un contrato formal y el costo de la resolución de divergencias por una tercera parte, puede concluirse que el uso de contratos formales, equivalentes a los del sector privado, puede ser un mecanismo poco eficiente para resolver los problemas de agencia al interior del sector público. A este respecto, el estudio de la OCDE concluye que:

> *"En muchos casos son los aspectos relacionales de los contratos, como la confianza, el diálogo, la claridad de propósitos y expectativas, y la existencia de marcos comúnmente acordados para evaluar y mejorar el desempeño, más que las consecuencias legales o administrativas lo que promueve el contexto necesario para alcanzar los objetivos de los contratos de desempeño."*[28]

En consecuencia, serán probablemente más provechosos los convenios de desempeño que se centren en estos aspectos relacionales antes que en los legales. Esta conclusión es especialmente relevante para los países en los que el legalismo en la formulación de contratos va en proporción inversa al compromiso y voluntad de cumplirlos.

En segundo lugar, es importante notar que existe una amplia variedad de arreglos posibles para la contractualización de las relaciones intragubernamentales, la que depende en buena medida de los actores involucrados[29]. Sin embargo, un factor crucial para cada uno de estos tipos de contratos se refiere al objeto de los mismos, esto es, las variables, productos y metas comprometidos. A este respecto, es necesario distinguir entre los resultados o el impacto buscado en la formulación de políticas por parte de las autoridades políticas y los productos concretos que las agencias ejecutivas están en condiciones de ofrecer. Un problema frecuente a este respecto es la confusión entre ambos o la dificultad para identificar un conjunto de productos que contribuyan significativamente al logro de un determinado resultado de política[30]. El desarrollo de un sistema de

[28] OCDE (1999), p. 41.

[29] El estudio de la OCDE ya citado distingue entre (a) acuerdos marco; (b) contratos presupuestarios y acuerdos de recursos; (c) acuerdos de desempeño organizacional, entre un ministro y un ejecutivo superior; (d) acuerdos de desempeño gerencial; (e) acuerdos entre financista y proveedor; (f) contratos de desempeño intergubernamentales, entre el gobierno nacional y gobiernos subnacionales, y (g) acuerdos de servicio al cliente (pp. 10-11).

[30] Trivedi (1998) reporta que éste parece ser el principal problema del sistema de acuerdos de desempeño establecido en Estados Unidos en 1994 y que explica por qué cuatro años más tarde éstos aún no habían sido evaluados.

www.cepchile.cl

contratos o convenios de desempeño que permita regular las relaciones entre ministerios y servicios descentralizados en Chile requeriría, por lo tanto, de una mejor especificación de los resultados buscados por las políticas públicas y un mejor conocimiento de los bienes y servicios públicos que pueden contribuir a tales resultados. En otras palabras, para pedir buen desempeño es necesario, primero, saber qué pedir.

El tercer problema para el uso de contratos en la coordinación intragubernamental se refiere a los mecanismos para reforzar el cumplimiento de compromisos. Descartada una sanción legal por los argumentos expuestos más arriba, cabe concebir cuatro tipos de incentivos: (a) la continuidad o terminación del nombramiento del ejecutivo superior; (b) el otorgamiento de mayores recursos; (c) mayor autonomía institucional, y (d) prestigio y reconocimiento.

El primero de los incentivos señalados se vincula directamente al régimen laboral de los directivos de la administración pública, para el cual se han propuesto cambios orientados en una dirección similar a la seguida en Nueva Zelanda, esto es, la contratación por concurso a base de criterios técnicos, la suscripción de convenios de desempeño y la terminación o extensión de los contratos a base del cumplimiento de metas. La experiencia a este respecto indica que se puede esperar más de mecanismos de evaluación *ex-post* del desempeño de los directivos que de una mayor rigurosidad en la selección de los mismos. Ello se debe, por un lado, a que las peculiaridades de la función pública hacen particularmente difícil evaluar mediante técnicas propias del sector privado quién será un buen directivo público y, por otro, a que las ventajas comparativas que da el conocimiento del funcionamiento de las instituciones públicas y de la política introducen un sesgo en favor de determinados candidatos[31].

La realidad del sector público en Chile sugiere, en cambio, prestar especial atención a los incentivos ligados al reconocimiento público de la gestión estatal. En efecto, en una administración pública tradicionalmente cerrada al escrutinio externo y estructurada en sus estamentos superiores por autoridades con alta afinidad política parece difícil esperar un grado de independencia como el que requiere cualquier sistema de sanción al mal desempeño institucional. Para que un sistema de contratos o convenios pueda funcionar en este ambiente es necesario generar mayores condiciones de transparencia frente a la ciudadanía y sus organismos representativos. La experiencia de los últimos años indica, sin embargo, que una vez que se

[31] No en vano en Gran Bretaña, por ejemplo, los concursos para la selección de jefes de agencias ejecutivas han sido ganados en la gran mayoría de los casos por candidatos internos.

www.cepchile.cl

produce esta apertura, a través del desarrollo de sistemas de control de gestión y evaluación de programas, la rendición de cuentas frente a la ciudadanía se transforma en el incentivo más poderoso para un mejor desempeño. Esto se debe a la presencia en Chile de una vocación de servicio público que no ha desaparecido con el tiempo. En estas circunstancias prestar con eficiencia un buen servicio a la comunidad es un factor de prestigio profesional e institucional. Un sistema de convenios de desempeño centrado en este tipo de recompensas se transforma así en un positivo mecanismo de reforzamiento de la ética pública.

Por último, la devolución selectiva de autonomía institucional y capacidad para disponer sobre el uso de los recursos institucionales condicionado al desarrollo de sistemas básicos de administración y control de gestión, como se sugiere en la sección siguiente, representarían un primer paso necesario para el desarrollo de un esquema más ambicioso de convenios de desempeño en el estado chileno.

2. Gestión financiera

Institucionalidad presupuestaria y efectividad de la política fiscal

La gestión de recursos financieros constituye un área particularmente sensible para el funcionamiento del estado. Mientras, por un lado, ésta provee el marco económico fundamental para la operación de las instituciones públicas y es una fuente de incentivos y desincentivos para el mismo, por otro de ésta depende la conducción de la política fiscal, principal instrumento de política macroeconómica del cual aún dispone el gobierno. Ambas funciones –la gerencial y la económica– dependen, a su vez, de la estructura institucional del sistema de administración financiera.

Los países difieren significativamente en sus instituciones y prácticas presupuestarias. Estas, por su parte, determinan en buena medida la influencia de los diversos grupos de presión y de la autoridad económica sobre la asignación de los recursos públicos. Por esta razón se ha postulado que las instituciones presupuestarias pueden explicar las diferencias en el desempeño fiscal de los países.

Milesi-Ferretti (1996) revisa los estudios disponibles sobre la influencia de la institucionalidad presupuestaria en la política fiscal. Parte importante de estos estudios se ha concentrado en los procedimientos presupuestarios y en cómo éstos asignan mayor iniciativa y control a los actores que integran los intereses del conjunto de la comunidad, *vis a vis* aquellos que representan intereses parciales en cada una de las etapas por las que debe atravesar el presupuesto. De acuerdo a este análisis un sistema presupues-

www.cepchile.cl

tario puede ser calificado como "jerarquizado", si asigna preeminencia al Ministro de Finanzas sobre los ministros sectoriales en la formulación y ejecución del presupuesto y al Ejecutivo sobre la Legislatura en el proceso de aprobación, o como "colegiado", cuando se da la situación inversa.

De estos estudios se desprende que para lograr un buen desempeño fiscal no basta con tener una autoridad económica con buena capacidad de análisis y definición de políticas, es necesario, además, contar con las instituciones adecuadas. Tales instituciones son aquellas capaces de darle preeminencia al Ministro de Finanzas y al Ejecutivo durante el proceso presupuestario o, en su defecto, de imponer restricciones a priori sobre dicho proceso. Aunque las reformas correspondientes sean difíciles de implementar, el esfuerzo bien vale la pena, pues el premio es uno de los logros más preciados de las economías en la actualidad: un control fuerte y estable de los desequilibrios fiscales.

Institucionalidad presupuestaria en Chile

La institucionalidad chilena en materia presupuestaria se encuentra contenida en la Ley de Administración Financiera del Estado, de 1975, y en la Constitución Política de 1980[32]. Esta entrega amplios poderes al Ejecutivo en materias económicas y de administración financiera del Estado. Las atribuciones del Congreso respecto del presupuesto se encuentran restringidas a la reducción de los gastos propuestos por el Ejecutivo. Los parlamentarios no pueden modificar el cálculo de ingresos, incrementar gastos ni reasignar recursos entre programas. Durante la ejecución del presupuesto, el Ejecutivo cuenta con facultades para reasignar recursos entre categorías de gasto y partidas presupuestarias y cuenta además con una cuenta central para hacer frente a imprevistos.

Este conjunto de normas permite calificar a la institucionalidad presupuestaria chilena como netamente jerarquizada. Esto aparece ratificado por el estudio de Alesina et.al. (1995), donde Chile aparece como uno de los países con mayor grado de jerarquización en su institucionalidad presupuestaria en América Latina. Dicho estudio demuestra que esta institucionalidad ha tenido un positivo efecto sobre el desempeño fiscal del país.

La contrapartida del importante grado de centralización del sistema de administración financiera en la preparación del presupuesto es una ma-

[32] Como se ha argumentado en otro trabajo (Marcel, 1998), estas normas forman parte de un avance progresivo hacia una institucionalidad presupuestaria más presidencialista, como lo evidencia la anterior Constitución, de 1925 y, en especial, la reforma que aquella sufrió en 1970.

www.cepchile.cl

yor descentralización en la ejecución. De acuerdo a las normas de flexibilidad presupuestaria las instituciones públicas pueden reasignar con autonomía los recursos presupuestarios dentro de un mismo objeto del gasto. Dado que los subtítulos presupuestarios por objeto del gasto son relativamente agregados[33], esto le otorga cierta libertad a las instituciones en la ejecución de los presupuestos durante el año. Por su parte, los fondos para la ejecución del presupuesto son traspasados por el Ministerio de Hacienda a las distintas instituciones públicas en la forma de cuotas mensuales de caja basadas en un programa elaborado al comienzo del año. Estos recursos son depositados en cuentas bancarias de cada institución, la que luego puede disponer de ellos de acuerdo a lo establecido en el presupuesto.

No obstante la contribución de la institucionalidad presupuestaria al logro de buenos resultados en el manejo de la política fiscal macroeconómica en Chile y a la existencia de espacios de flexibilidad en la ejecución presupuestaria para las instituciones, subsisten limitaciones y controles que limitan la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos. Dichas limitaciones deben ser enfrentadas en un proceso de reforma.

Opciones de reforma

Mientras los estudios comparados concluyen que los sistemas jerarquizados tienden a producir mejores resultados fiscales que los colegiados, estos últimos, en la medida que requieren mayores limitaciones sobre la disposición de los recursos autorizados, difícilmente permitirán una gestión pública más eficiente. En el caso de Chile deben destacarse tres problemas importantes a este respecto.

En primer lugar, el sistema de gestión financiera chileno, pese a todas sus bondades, sigue siendo un sistema tradicional, basado en el control del gasto de recursos líquidos y que, por lo tanto, no es capaz de dar cuenta de los resultados de la aplicación de los recursos públicos ni del verdadero costo económico incurrido para obtener tales resultados. En otras palabras, se trata de un sistema eficaz para controlar los grandes agregados fiscales y su composición, pero no para facilitar o incentivar una gestión eficiente en las instituciones públicas.

En segundo lugar, el énfasis en el control del gasto ha justificado el establecimiento de controles y autorizaciones previas en áreas particularmente sensibles, como la contratación de personal y la adquisición de ve-

[33] Por ejemplo, la inversión real se aprueba para cada institución como una cifra global, sin detallar proyectos específicos. Esta realidad contrasta ampliamente con la descrita en Osborne y Gaebler para Estados Unidos (1994).

www.cepchile.cl

hículos y equipos computacionales. Del mismo modo, no existe un mecanismo que permita traspasar recursos presupuestarios de un año fiscal al siguiente de un modo predecible para las instituciones públicas[34]. Por esta razón, el sistema chileno adolece de la conocida presión para gastar todos sus recursos presupuestarios al término del año fiscal.

En tercer lugar, el alto grado de jerarquización de la institucionalidad financiera del sector público no protege plenamente a las finanzas públicas de los vaivenes de la política. El que dicho régimen concentre la responsabilidad por la conducción financiera del estado en el Ejecutivo y, al interior de éste, en la autoridad económica, no inmuniza a dicha autoridad frente a las presiones y las influencias de los demás actores que intervienen en el proceso presupuestario. Para ello es necesario, además, que dicho actores compartan un sentido común que valore la disciplina fiscal y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Para responder a lo anterior es importante considerar la existencia de estrategias opuestas para fortalecer la disciplina fiscal bajo regímenes colegiados y jerarquizados. Los sistemas colegiados requieren esencialmente de reglas que permitan una reconciliación entre las metas agregadas de política fiscal y la suma de las demandas de los diversos actores que intervienen en el proceso. Los sistemas jerarquizados, en cambio, requieren de mecanismos de rendición de cuentas mediante los cuales el Ejecutivo y la autoridad económica respondan por la gestión de los recursos para la cual han sido investidos de tanta autoridad.

En virtud de lo anterior es posible identificar un conjunto de iniciativas que permitirían fortalecer al sistema de administración financiera en Chile sin sacrificar los aspectos fundamentales del régimen institucional que ha imperado a lo largo de las últimas tres décadas:

- Primero, se requiere desarrollar instrumentos cuyo propósito sea difundir un cierto *sentido común* sobre la importancia de la disciplina fiscal. Entre estos instrumentos se cuenta el establecimiento de fondos de estabilización, la elaboración de indicadores de política fiscal y proyecciones financieras de mediano plazo y el establecimiento de reglas claras y estables para la conducción de la política fiscal. Igualmente conveniente es mejorar la transparencia de las finanzas públicas, generando una medición adecuada del costo económico de

[34] Lo anterior no significa que no puedan traspasarse recursos presupuestarios de un año fiscal al siguiente. Esto ocurre mediante el reconocimiento de saldos de caja que luego pueden ser aplicados a compromisos pendientes. No obstante, en la medida que esto ocurre de manera discrecional no es posible evitar la presión sobre las instituciones ni maximizar el gasto al finalizar el año.

www.cepchile.cl

proveer bienes públicos y de los pasivos contingentes del sector público[35].

- Segundo, debe avanzarse en el desarrollo de sistemas *inteligentes* de discusión del presupuesto. Esto pasa por integrar más plenamente la medición del desempeño institucional y la evaluación del impacto de programas públicos al ciclo presupuestario y darle continuidad a la discusión del presupuesto a través de convenios de desempeño que especifiquen metas e iniciativas que promuevan un mejoramiento sistemático de la eficiencia en el uso de los recursos. En lo que se refiere a la gestión de los servicios descentralizados, dichos convenios pueden ser suscritos por los ministerios que los supervisan, de manera de reducir las asimetrías de información y concentrar la atención de la autoridad presupuestaria en el conjunto de cada cartera sectorial.

- Tercero, es necesario devolver competencias sobre la administración de recursos financieros a los servicios públicos que cuenten con sistemas administrativos y de control de gestión que den garantías de transparencia y eficiencia. Esto podría basarse en un sistema que otorgue un status administrativo diferenciado a los servicios con mayor avance en esta materia. Así por ejemplo, aquellos servicios que cuenten con los sistemas administrativos, de gestión de personal, de recursos financieros y control de gestión que aseguren transparencia y responsabilidad en el manejo de los recursos, podrían contar con mayor autonomía para reasignar recursos dentro de sus presupuestos –por ejemplo, a través de la agregación de sus gastos operacionales en una sola línea presupuestaria– o para traspasar fondos entre el presupuesto de un año y el siguiente.

- Finalmente, deben buscarse modificaciones en los procedimientos presupuestarios que permitan establecer, dentro de un sistema institucional jerarquizado, un espacio para la legislatura en la que ésta pueda participar en la evaluación del mérito, la eficiencia y los resultados de los programas que integran el presupuesto. Esto podría lograrse estableciendo una instancia previa a la discusión del presupuesto en la que el Ejecutivo rindiera cuenta ante el Congreso por la eficiencia en el uso de los recursos asignados en el año anterior y a la cual

[35] Cabe hacer notar que dichos instrumentos, en la medida que formen parte del marco en que se prepara y ejecuta el presupuesto pueden representar, asimismo, elementos fundamentales para la rendición de cuentas de la autoridad.

www.cepchile.cl

pudiera volcarse el conjunto de la información disponible sobre el desempeño institucional en cada ministerio. Esto le permitiría al Ejecutivo obtener una orientación valiosa para la preparación del presupuesto siguiente.

3. Gestión de recursos humanos

Paradigmas en la gestión de recursos humanos en el sector público

La gestión de recursos humanos en el sector público es clave para proveer servicios cuya calidad depende fundamentalmente del trabajo de las personas que lo integran.

En el sector público los gastos en personal representan un porcentaje muy importante del gasto público. Esto hace que las decisiones sobre empleo y remuneraciones tengan un impacto fiscal y macroeconómico significativo. Por otra parte, debe reconocerse la alta influencia que tienen los empleados públicos en las decisiones del Estado y mayor gravitación política respecto de otros grupos de trabajadores. El gran desafío para una reforma en la gestión de los recursos humanos en el sector público es cómo hacer viable un sistema en el que prime la consideración por el desempeño, el mérito y la competencia profesional, sin sacrificar los objetivos de equidad de acceso y de ecuanimidad.

Una revisión de los sistemas de gestión de la administración pública en los países desarrollados muestra que la mayor parte de ellos se ubica en algún lugar del espectro que se extiende entre dos modelos extremos. El modelo de *servicio civil* rige la relación laboral a través de estatutos especiales que operan bajo el principio de adhesión, esto es, una relación no sujeta a contratos modificables por las partes, los que regulan las normas de ingreso, promoción y cese de la relación laboral sobre la base de un criterio de mérito. Este es, típicamente, el sistema imperante en todos los países de la matriz administrativa británica y en gran parte de Europa.

Alternativamente, un modelo de *contratos laborales* concibe al sector público como un empleador más en la economía, rigiéndose las relaciones con su personal a través de contratos individuales o colectivos análogos a los de otros grandes empleadores. En un sistema de estas características, el estado no está obligado a generar condiciones especiales de estabilidad, promoción y retiro más allá de las requeridas para incentivar un buen desempeño de sus trabajadores.

En buena medida el último es el sistema hacia el cual se ha orientado Nueva Zelanda a lo largo de la última década. Aunque este es uno de los componentes que más interés han generado en el análisis de la expe-

www.cepchile.cl

riencia neozelandesa, ningún país ha logrado seguir de cerca esa huella. Las razones para esto pueden encontrarse en el entorno político en que se desenvuelve la gestión pública. En efecto, por el hecho de responder a autoridades electas por la ciudadanía, por un lado, y proveer bienes y servicios públicos cuya magnitud e impacto son difíciles de medir, por otro, la contratación, promoción, despido y remuneración de los trabajadores del sector público está expuesta a presiones y motivaciones distintas a la de otros empleadores. La creación de sistemas de servicio civil, en estas circunstancias, no fue producto de un afán burocratizador ni de un ánimo antojadizo de control, sino un mecanismo para profesionalizar el servicio público y controlar la corrupción, el clientelismo político y el tráfico de influencias.

Apartarse del modelo de servicio civil sin arriesgar un serio deterioro en la función pública requiere, entonces, de niveles superiores de honestidad y transparencia que pocos países pueden garantizar. En este sentido, no es casualidad que el modelo de contratos laborales haya sido posible precisamente en Nueva Zelanda, país que, de acuerdo a los análisis de *Transparency International*, es el de menor corrupción pública en el mundo.

La dificultad de muchos países en desarrollo para administrar los recursos humanos en el sector público reside en una combinación perversa de elementos del modelo de servicio civil y de contratos laborales. Esto ocurre cuando la discrecionalidad en la contratación se combina con regímenes laborales política y estatutariamente protegidos a través de la estabilidad en el empleo, la promoción por antigüedad y regímenes previsionales especiales. En este caso aumenta el premio económico por ingresar a la administración pública al mismo tiempo que lo hace la influencia de los factores políticos. Dicho premio aumenta aún más en administraciones públicas con alto grado de discrecionalidad e informalidad en su funcionamiento interno. En un proceso de reforma del estado, por lo tanto, estos países se enfrentarán a la disyuntiva entre fortalecer un sistema de servicio civil perdiendo los beneficios políticos que se derivan de un régimen clientelar, y avanzar hacia un régimen de contratos laborales que, prometiendo mayor eficiencia, arriesga profundizar un sistema de despojos.

Los recursos humanos en el sector público chileno

El gobierno general emplea en Chile a cerca de 410.000 personas, lo que representa un 8,1% del empleo total en el país. Si de esta cifra se excluye al personal de las fuerzas armadas y carabineros, esta proporción se reduce a un 5,9%. Como hemos visto, estas cifras se comparan favorablemente con el peso del empleo público en otros países de niveles similares o superiores de desarrollo, lo que constituye un claro signo de eficiencia agregada.

www.cepchile.cl

La situación actual del empleo público refleja los fuertes ajustes experimentados por el sector público en Chile durante el régimen militar. Las estimaciones al respecto indican que entre 1973 y 1976 el empleo en el gobierno central se redujo en alrededor de 90.000 personas, lo que representó una reducción de un 30% respecto del nivel alcanzado en 1973[36]. A partir de 1977 este ajuste tendió a moderarse, aunque aún se eliminaron otros 45.000 cargos públicos entre 1976 y 1980, para posteriormente estabilizarse la situación durante la década del 80. A partir de 1990 el empleo público se incrementó en cerca de 12.000 plazas, producto de la recuperación de los niveles operativos en algunos servicios de carácter social. Puesto que en el mismo período se produjo un importante crecimiento y diversificación en la actividad del estado, la productividad del sector público parece haber experimentado un importante aumento. En efecto, la tercera columna del Cuadro 4 indica que entre 1990 y 1999 la capacidad de movilización de recursos del sector público, expresada como el gasto público distinto de los salarios y el servicio de la deuda por funcionario se incrementó en cerca de un 70%.

El actual sistema de remuneraciones en la administración pública está constituido por un conjunto de escalas salariales de amplia cobertura. Dichas escalas son, además, determinísticas en el sentido de que a cada grado corresponde una remuneración fija, independiente de las funciones del trabajador, las condiciones en que éste se desempeña o, menos aún, a su rendimiento.

Como puede apreciarse en el Gráfico 3, las remuneraciones en el sector público chileno han experimentado grandes fluctuaciones a través del tiempo. Después de recuperarse a fines de los 70 del grave deterioro posterior al golpe militar éstas volvieron a caer con la crisis de 1983, deterioro que se prolongó hasta 1987. La década del 90 ha dado origen a un sostenido proceso de recuperación que ha elevado las remuneraciones de los funcionarios públicos en un 70% en términos acumulados, recuperando casi totalmente el diferencial con el nivel de remuneraciones en la economía[37].

[36] Esta reducción en el empleo público en buena medida revirtió el acelerado crecimiento del mismo durante los tres años del gobierno de Allende.

[37] Cabe hacer presente que estas cifras sólo se refieren a los movimientos generales en la escala de remuneraciones y no dan cuenta del efecto salarial derivado de la reclasificación de personal en grados más altos ni en el incremento de sobresueldos y otras regalías, ambos elementos que han formado parte sustantiva de la política de remuneraciones de los gobiernos democráticos. Si estos factores se agregan a los movimientos generales de la escala, el incremento acumulado de remuneraciones en el sector público entre 1990 y 1997 se eleva hasta un 75% en promedio.

www.cepchile.cl

www.cepchile.cl

Cuadro 4 Gastos en Personal e Indicadores de Productividad en el Gobierno Central 1989-99

	Gastos de operación (a) como % del gasto total sin servicio de deuda		Gasto total sin servicio deuda por funcionario Mill. $ de 1999	Dotación efectiva de personal como % de población nacional ocupada	Variación anual de dotación de personal(b) (%)
	Total gobierno central	Excluido Salud			
1989	28,1	24,1	35,7	2,9	
1990	29,3	25,0	36,5	2,6	-7,5
1991	29,4	24,7	38,0	2,7	3,0
1992	28,4	23,9	42,0	2,6	2,3
1993	28,5	23,6	44,4	2,5	1,1
1994	28,5	23,3	46,1	2,5	1,9
1995	28,7	23,1	48,1	2,6	1,7
1996	28,0	22,5	52,4	2,5	-0,3
1997	28,0	22,4	55,5	2,5	0,8
1998	28,1	22,5	57,9	2,5	1,2
1999	26,8	22,6	60,7	2,6	1,5

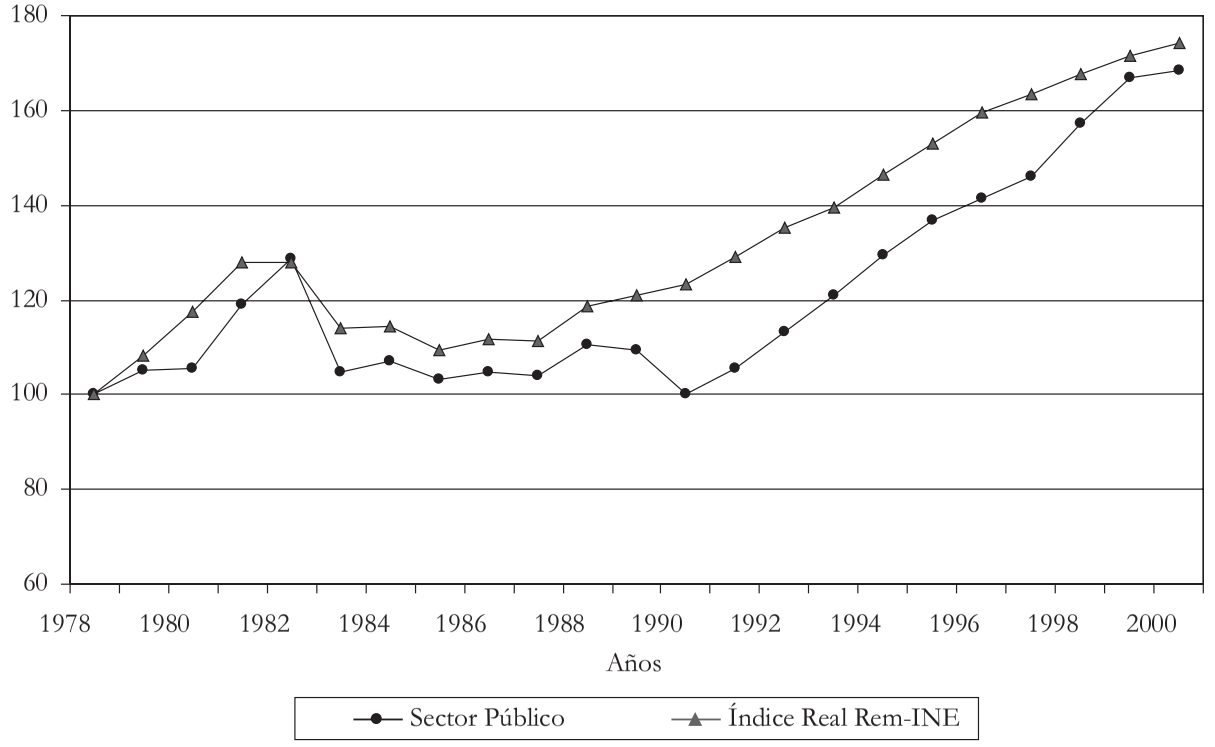
(a) Gastos en personal y bienes y servicios de consumo y producción.

(b) Neta de regularizaciones de honorarios.

Fuente: elaboración propia a base de estadísticas de la Dirección de Presupuestos.

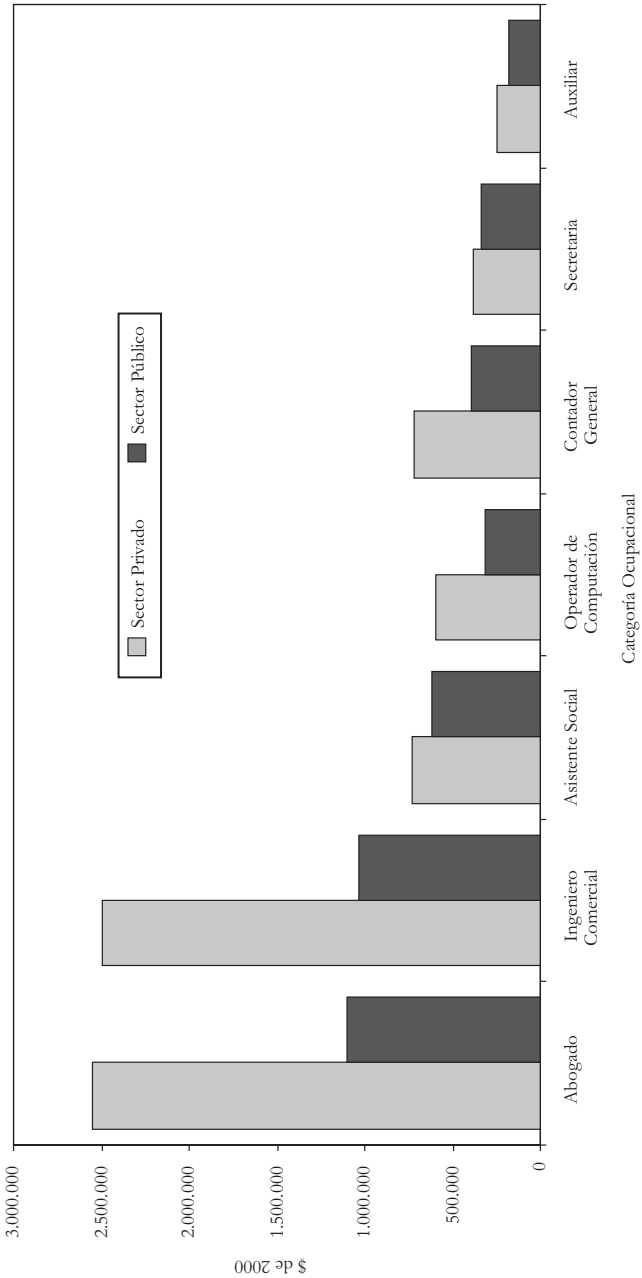
www.cepchile.cl

Gráfico 3 Remuneraciones Reales en el Sector Público y en la Economía 1978-2000
(Indice, 1978=100)



www.cepchile.cl

Gráfico 4 Brecha Salarial entre Sector Público y Privado ($ de 2000)



Las remuneraciones en el sector público divergen significativamente de las pagadas por el mercado para niveles similares de calificación y responsabilidad. De acuerdo a las cifras del Gráfico 4, el sector público se ubicaba, hacia fines de los 90, en una posición razonablemente competitiva en lo que respecta al personal de menor calificación, como las secretarias y auxiliares, así como respecto de los profesionales vinculados a los sectores sociales, como las enfermeras, las asistentes sociales y los educadores, todo ello sin considerar aún otras ventajas, como la mayor estabilidad laboral[38]. En cambio, en el caso de los profesionales más demandados en el mercado, como los ingenieros, los abogados, los ingenieros comerciales y los especialistas de sistemas las remuneraciones pagadas por el sector privado más que duplican las del sector público. Aunque no se cuenta con cifras al respecto, todo parece indicar que esta brecha es aún mayor para el personal con funciones directivas.

El régimen laboral de la mayoría de los trabajadores del sector público se encuentra contenido en estatutos especiales que incluyen entre sus normas las referidas al ingreso, promoción y cese de la relación laboral. Estos estatutos operan bajo el principio de la adhesión, esto es, se trata de una relación no sujeta a contratos modificables por las partes y su aplicación bajo las actuales formas se remonta, al menos, hasta comienzos de la década del 30.

En general todos los estatutos correspondientes al personal civil de la administración pública contemplan dos tipos de funcionarios, los de planta y los de contrata. De éstos, sólo los primeros tienen carácter inamovible, en tanto que los segundos no sólo pueden ver sus contratos interrumpidos en cualquier momento, sino que la duración de los mismos no puede extenderse más allá del término del año calendario, aunque sí renovarse al término de éste. Las normas del sector público permiten asimismo contratar servicios de consultoría sobre la base de honorarios y, en casos excepcionales, admiten también la posibilidad de contratos regidos por la legislación laboral común. En la actualidad cerca de dos tercios del personal civil de la administración central corresponde a personal de planta, un 31% es personal a contrata y el 2,5% restante se encuentra contratado a honorarios o a través de regímenes excepcionales[39].

[38] En el caso de los educadores debe recordarse, sin embargo, que las cifras de Gráfico 4 se refieren sólo a aquellos que se desempeñan en la administración central y no a los maestros de escuela, que dependen de las municipalidades y perciben remuneraciones más bajas.

[39] Cabe hacer notar que la cifra de personal a honorarios se refiere sólo a los asimilados a grado y que, por lo tanto, se incluyen dentro de las dotaciones máximas fijadas en la ley de presupuestos. No se incluye, en cambio, las personas contratadas a honorarios a suma alzada. El gasto por este último concepto fue equivalente a un 2,4% del total del gasto en remuneraciones del gobierno central en 1999.

www.cepchile.cl

La carrera funcionaria en la administración pública chilena se aplica de manera descentralizada en cada servicio público. Esto significa que aunque cada institución esté regida por un mismo estatuto laboral, debe llevar a cabo su propia administración de personal. De esta manera, no existe en Chile un sistema centralizado de reclutamiento de los funcionarios como típicamente ocurre en los países con sistemas de servicio civil, ni tampoco posibilidades de movilidad horizontal en la administración pública.

La carrera funcionaria se expresa en un sistema de acuerdo al cual las vacantes que se producen en las plantas de personal se llenan mediante ascenso automático del funcionario en el tope del escalafón correspondiente al grado inmediatamente inferior. Estas normas, si bien establecen un sistema extremadamente simple en su operación tienen tres consecuencias negativas para el funcionamiento de los servicios públicos:

- Sólo en casos excepcionales existe una real competencia por la provisión de cargos públicos, la que, en el mejor de los casos, se encuentra restringida a un reducido número de funcionarios ubicados en el grado inmediatamente inferior al que queda vacante.

- Sólo existe una vinculación genérica entre cargo y función. Así, cuando se produce una vacante en el cargo de un funcionario que se desempeña en una oficina y una localidad determinada, es prácticamente imposible que sea ocupada por alguien que llegue a desempeñarse en la misma oficina y localidad. Esto se debe a que las plantas de personal y la carrera funcionaria están concebidas como un mecanismo de movilidad salarial antes que como un sistema destinado a proveer el personal idóneo para lo que requiere el servicio.

- Dado que los ascensos para el personal de planta están condicionados a que se produzcan vacantes en los grados superiores y no existe movilidad horizontal en la administración pública, las posibilidades de progreso profesional y económico no están condicionadas al desempeño del funcionario, sino a que otros funcionarios decidan abandonar el servicio.

Un estudio efectuado en 1996 sobre el clima organizacional en el sector público entrega algunos antecedentes sobre la motivación de los funcionarios públicos en Chile. Dicho estudio revela, en primer lugar, una notoria insatisfacción de los funcionarios respecto de su situación económica y del funcionamiento de la carrera funcionaria. Pese a la evidencia respecto de los avances obtenidos por los funcionarios públicos en materia de

www.cepchile.cl

remuneraciones durante la presente década, más del 60% de los encuestados considera que su situación económica había mejorado poco o nada. Igualmente negativa es la percepción respecto de la carrera funcionaria: un 71% de los funcionarios se manifiesta en *desacuerdo* con la afirmación de que en su servicio los que se esfuerzan tienen mayores posibilidades de ascender.

Lo anterior parecería indicar un alto grado de insatisfacción. No obstante, al mismo tiempo se comprueba una baja rotación de personal en el conjunto de la Administración Pública, pues sólo un 3,8% del personal civil del gobierno central abandona su empleo por razones distintas de la jubilación. Esta situación se ve corroborada por antecedentes que indican que casi un 70% de los funcionarios *no* ha buscado trabajo en los últimos 2 años, pese a que buena parte de ellos ha recibido ofertas de otros empleadores y que el desempleo en la economía es bajo[40].

Esta aparente paradoja parece explicarse por el hecho de que la motivación del trabajador en su empleo no depende exclusivamente de sus remuneraciones o de sus perspectivas futuras de ascenso, sino también de otros factores que inciden en su nivel de satisfacción. Particularmente importante a este respecto es el contenido y el sentido del trabajo desarrollado.

Este último aspecto parece ser especialmente importante en el caso chileno. Al respecto, el citado estudio sobre clima organizacional muestra una percepción positiva respecto de las oportunidades de desarrollo profesional que éste brinda: un 80% de los funcionarios estima que durante su desempeño en el sector público ha progresado profesionalmente. El mismo estudio indica que, en general, el trabajo se considera interesante, medianamente exigente y estresante, pero con un horario conveniente.

Todo lo anterior puede resumirse en tres indicadores fundamentales. En primer lugar, la satisfacción laboral: sólo un 15% de los funcionarios se declara insatisfecho en su trabajo. En segundo lugar, en el arraigo: un 61% de los encuestados manifiesta su interés por permanecer en la administración pública en el futuro. En tercer lugar, el compromiso: sólo un 9% declara sentirse descomprometido con su trabajo.

Estas opiniones contrastan con las respuestas de los propios funcionarios al ser consultados respecto de cómo creen que los perciben los demás chilenos. Puestos en esta situación, éstos creen que los chilenos ven al funcionario público como poco eficiente, poco dedicado a su trabajo,

[40] Dichos indicadores son muy similares para los trabajadores de planta y de contrata, corroborando que, en los hechos, no existen grandes diferencias en las condiciones en que se desempeñan ambos grupos.

www.cepchile.cl

ni muy corrupto ni demasiado honesto y no se le ve como claramente fracasado, pero tampoco como exitoso.

Esto hace que los funcionarios tengan una actitud crítica hacia el sistema en el que se desenvuelven y hacia sus pares. Como puede apreciarse en el Cuadro 5, existe un claro contraste entre su opinión respecto de los aspectos que *son* más valorados en su servicio y los que *deberían* ser más valorados. El primer grupo está encabezado por factores típicamente burocráticos: la puntualidad y el cumplimiento de las reglas (ambos 56%), en tanto que los funcionarios estiman que se debería valorar más la eficiencia (64%), el esfuerzo y dedicación (69%) y la iniciativa (45%). Por su parte, la percepción de los funcionarios sobre los principales problemas de su servicio combina una crítica a las autoridades –contrataciones inapropiadas (60%) y politización (43%)– con una crítica a sus pares –abuso de licencias (48%) y ausencia en horas de trabajo (42%).

CUADRO 5 ASPECTOS MÁS VALORADOS DEL EMPLEO PÚBLICO

	% de mención de los funcionarios en respuesta múltiple(a)	
	Aspectos que *son* más valorados	Aspectos que *deberían ser* más valorados
Puntualidad	56,3	20,5
Cumplimiento de reglas	55,8	20,4
Eficiencia	40,2	63,6
Esfuerzo, dedicación	38,1	68,5
Lealtad	30,8	32,2
Experiencia	27,2	41,0
Iniciativa	19,4	44,9

(a) Suma de tres primeras menciones.
Fuente: DESUC (1997).

En síntesis, los funcionarios perciben su trabajo como útil e interesante, pero reconocen que este es poco valorado y que se los percibe como mediocres, todo lo cual redunda en una actitud crítica frente al sistema y una insatisfacción con el actual estado de cosas. Esta actitud se ha ido expresando progresivamente en un importante incremento en la militancia sindical y en la frecuencia de huelgas y movilizaciones reivindicativas.

www.cepchile.cl

Opciones de reforma

Al momento de concebir la gestión de recursos humanos en el sector público de cara a los desafíos del siglo XXI, Chile debe enfrentarse, al igual que muchos otros países, a la disyuntiva de si avanzar hacia el fortalecimiento de una lógica de servicio civil o a una de contratos laborales en el sector público. Esta disyuntiva ya se ha hecho presente en la discusión política en Chile, donde voceros de los mismos sectores políticos se han pronunciado tanto a favor de aumentar la inamovilidad en algunos sectores de la administración pública como de traspasar al conjunto del sector público al Código del Trabajo.

Para enfrentar esta disyuntiva Chile no se encuentra en la misma situación que Nueva Zelanda. Chile no cuenta en el punto de partida con un servicio civil plenamente consolidado y se encuentra algunos peldaños más abajo en materia de honestidad pública. Pero, más importante que lo anterior es evaluar si los problemas identificables en la gestión de recursos humanos en el sector público son producto de lo que Chile tiene de servicio público o de lo que le falta para serlo.

El análisis de la sección anterior deja poco espacio para equivocarse a este respecto: el sistema de gestión de recursos humanos en el sector público en Chile constituye una versión distorsionada de un modelo de servicio civil y dichas distorsiones explican buena parte de los problemas que actualmente se enfrentan. Dichas distorsiones pueden resumirse de la siguiente forma:

- La estabilidad laboral, entendida como resguardo frente al despido arbitrario, ha sido sustituida por un régimen de inamovilidad funcionaria basado en el concepto de "propiedad del cargo" que, ya sea por un afán garantista o por la falta de voluntad de las autoridades para ejercer sus facultades, redunda en una protección de funcionarios de mediocre desempeño.

- La pertenencia al servicio público ha sido sustituida en Chile por la pertenencia a servicios públicos específicos, dentro de los cuales los funcionarios están limitados en sus perspectivas y desarrollo futuro. Las normas constitucionales que limitan la flexibilidad para reorganizar la administración pública impiden al mismo tiempo que funcionarios que se desempeñan en áreas en declinación puedan ser trasladados a áreas en desarrollo, dramatizando innecesariamente la situación de las primeras.

www.cepchile.cl

- La carrera funcionaria se encuentra estructurada en torno a la antigüedad antes que al mérito. Este factor, unido a la radicación de la carrera en cada institución y a la homogeneidad de los sistemas remuneracionales redunda en fuertes desincentivos para los funcionarios de mejor desempeño.

- La carrera funcionaria se encuentra desplazada hacia abajo. Así, mientras en los sistemas de servicio civil la lógica de carrera funcionaria se remite a los cuadros profesionales y directivos de la administración pública y se extiende hasta el nivel inmediatamente inferior al de ministro, en Chile ésta se inicia en los cargos de menor calificación y termina al iniciarse una amplia franja de cargos de exclusiva confianza que abarca a buena parte de los directivos de la administración pública.

- La baja rotación del personal, la estrechez del horizonte laboral que ofrece cada servicio y la importancia de las asignaciones de antigüedad frente a las pequeñas diferencias de remuneraciones entre un grado y otro hacen que para los funcionarios sea más fácil y rápido obtener mejoramientos de remuneraciones a través de presiones y negociaciones que mediante su avance a lo largo de la carrera funcionaria normal.

Si a este recuento se agregan los elementos discutidos en las secciones anteriores sobre cómo fortalecer la coordinación institucional y la gestión financiera del sector público, es posible identificar un conjunto de iniciativas que permitirían fortalecer los elementos positivos de un servicio civil en Chile sin comprometer la descentralización que requiere una gestión pública moderna.

Estas iniciativas deberían partir por un fortalecimiento de la carrera funcionaria. Dicho fortalecimiento debería centrarse en la instauración de una carrera basada en el mérito, extendiéndola al menos hasta los niveles directivos. Para este efecto resulta fundamental sustituir la provisión de cargos vacantes mediante ascenso automático por el mecanismo de concurso. Este cambio no sólo fortalecería los incentivos a un buen desempeño por parte de los funcionarios, sino que garantizaría que los cargos fueran provistos por personal idóneo para desempeñarlos, previniendo el sistemático desajuste en las plantas de personal que genera el régimen actual y que obliga a recurrir a la contrata y a los honorarios como mecanismo de corrección.

El mecanismo de concurso es especialmente apropiado para proveer cargos técnicos, profesionales y directivos que demandan un mayor

www.cepchile.cl

nivel de especificidad. Una cuestión fundamental se refiere, sin embargo, a la amplitud deseada de dichos concursos. En efecto, mientras más abiertos sean éstos mayor será la competencia, pero más inciertas serán las expectativas de los servidores públicos. Al respecto, parecería difícil definir un sistema de concursos universalmente abiertos como uno de "carrera funcionaria". Del mismo modo, la experiencia indica que aún en los sistemas de servicio civil unificado, los movimientos horizontales de personal tienden a concentrarse en los cargos directivos. En estas circunstancias, una solución práctica sería el proveer los cargos de técnicos y profesionales mediante concursos internos en cada institución y los cargos de directivos mediante concursos abiertos a toda la administración pública. En la misma tónica, la carrera funcionaria debería extenderse al menos en un nivel adicional, para abarcar a los cargos de jefes de departamento. Para incrementar la movilidad del personal a lo largo de la carrera sería necesario, además, establecer la facultad para declarar la vacancia en el cargo de los funcionarios que cumplen la edad para jubilar.

Dos iniciativas adicionales permitirían fortalecer el desarrollo de la noción de un servicio civil unificado y el sentido de pertenencia a éste. La primera se refiere a facilitar el movimiento de funcionarios desde áreas cuya actividad se encuentra en declinación a otras en crecimiento, estableciendo un mecanismo permanente de traspaso de cargos y dotación en circunstancias calificadas. La segunda involucraría la creación de una entidad responsable por la gestión de la política de personal en el sector público. Al respecto cabe destacar que, pese a la importancia de la gestión de recursos humanos para cualquier organización y para las instituciones públicas en particular, en éstas los departamentos de personal no sólo constituyen habitualmente el área más débil de cada servicio, sino que a nivel del sector público en su conjunto dicha gerencia ni siquiera existe. En estas circunstancias, las políticas de recursos humanos tienden a ser dominadas por la improvisación o por la urgencia de responder a conflictos, careciendo de objetivos y estrategias de largo plazo.

Las propuestas anteriores no deberían comprometer, sin embargo, la descentralización en la gestión de recursos humanos. Muy por el contrario, ésta debería ser reforzada en todas aquellas áreas en las que existe espacio para concertar los esfuerzos de las autoridades y los funcionarios asociando mejores condiciones de trabajo al progreso en el desempeño institucional. Al respecto, cabe recordar que los países desarrollados están abandonando los sistemas centralizados de reclutamiento de personal y capacitación, los que en Chile ya se encuentran en manos de cada servicio.

El mayor campo para el avance de la descentralización en la gestión de recursos humanos en Chile parece estar en el ámbito remuneracio-

www.cepchile.cl

nal. En efecto, parece difícil pensar que la gestión eficiente de una organización pudiera prescindir por completo de la determinación de sus sistemas de compensación. No obstante, dado que las remuneraciones constituyen cerca de la cuarta parte del gasto público y que existe en la administración pública una tendencia inevitable a la comparación entre instituciones, el control de las finanzas públicas demanda también algún grado de centralización. Existen varias soluciones posibles a este dilema. La más común es establecer un sistema de "bandas" remuneracionales amplias, otorgando a las instituciones y a los directivos de línea autoridad para fijar las remuneraciones de cada funcionario al interior de cada banda en función de las necesidades departamentales, las condiciones de mercado y el desempeño.

Un primer paso en esta dirección podría consistir en la descentralización de la fijación de incentivos por desempeño. Dichos incentivos se han ido extendiendo en la administración pública chilena en distintas formas hasta representar cerca de un 5% de la planilla total de remuneraciones. La fijación centralizada de estos mecanismos, sin embargo, atenta contra su eficiencia. No existiendo a este respecto un sistema universalmente probado, sino más bien una multiplicidad de alternativas cuya efectividad depende en primer lugar de las características de la institución que la aplica, debería corresponder a cada institución pública determinar qué sistema se adecua más a sus necesidades. La descentralización en la aplicación de este tipo de incentivos generaría, además un espacio para probar la extensión de mecanismos de negociación colectiva en el sector público[41].

Finalmente, una estrategia para la modernización de la gestión de recursos humanos dentro de una lógica de servicio civil requeriría de acciones orientadas a fomentar la ética en el sector público, las que se examinan en el punto siguiente.

4. Sistemas de control

La evidencia empírica indica que la transparencia de la acción del estado, los bajos niveles de corrupción o de abuso de la autoridad pública contribuyen a la gobernabilidad y al crecimiento económico (FMI, 2000). Las políticas de control externo, control interno y control ciudadano juegan un rol preponderante en la formación de la base institucional del desarrollo económico y social.

[41] Para una completa discusión sobre los problemas, oportunidades y mecanismos alternativos de la negociación colectiva en el sector público, véase Bravo y Paredes (1997).

www.cepchile.cl

Control externo

El control externo sobre la administración pública es ejercido en Chile por la Contraloría General de la República. Este organismo autónomo tiene entre sus responsabilidades el control de la legalidad de los actos de la administración, el control sobre el uso de los recursos públicos y la contabilidad presupuestaria. Estas funciones son ejercidas a través de un sistema basado fundamentalmente en el control previo (toma de razón), la auditoría y la elaboración de dictámenes jurídicos frente a consultas o demandas de los afectados por los actos de la administración. La Contraloría tiene tuición tanto sobre las instituciones del ejecutivo como sobre las municipalidades y las empresas públicas constituidas en virtud de estatutos especiales. Asimismo, la Contraloría tiene facultades para llevar a cabo auditorías e investigaciones sobre cualquier institución que reciba recursos públicos.

La Contraloría es un organismo políticamente independiente del ejecutivo. Su máxima autoridad es nombrada por el Senado a proposición del Presidente de la República, el que no puede posteriormente destituirlo salvo frente a evidencia de faltas graves a sus deberes. La Contraloría está integrada por personal de carrera que es remunerado de acuerdo al régimen aplicable a las instituciones fiscalizadoras, lo que, unido a otros beneficios, permite que éste logre ingresos superiores a los del resto del personal de la administración civil del estado.

El régimen jurídico, las atribuciones y los instrumentos de la Contraloría en Chile han experimentado pocas variaciones desde su creación, en 1927, surgida de una transformación del antiguo Tribunal de Cuentas hispano. En su conjunto, estas atribuciones configuran un todo consistente y poderoso, que le permite a la Contraloría imponer su autoridad al interior del sector público. Sus decisiones son respetadas y temidas y muchas veces las instituciones optan por consultarla antes de llevar a cabo una determinada actuación que pudiera ser controvertible. Estas características, unidas a la independencia de sus funcionarios, le han ganado la confianza del público y amplio prestigio en el contexto latinoamericano.

Por otra parte, sin embargo, debe reconocerse que el sistema de control previo en que se basa la actuación de la Contraloría no sólo introduce rigidez y lentitud en el funcionamiento de las instituciones públicas, sino que su eficacia para prevenir irregularidades administrativas o actos deshonestos depende mucho más del poder disuasivo de la institución antes que de la capacidad de dicho instrumento para identificar tales actos. Del mismo modo, las inspecciones de cuentas de la Contraloría muchas veces se concentran en detalles administrativos menores, limitando su eficacia para identificar problemas más profundos.

www.cepchile.cl

Todo lo anterior tiene lugar contra el trasfondo de una administración pública que ha buscado resguardar espacios de flexibilidad en su gestión cotidiana, lo que hace que en buena medida su funcionamiento tienda a descansar más en la ética y sentido de servicio de sus funcionarios que lo que es común encontrar en otros países de nivel de desarrollo y tradición jurídica similar al de Chile.

Evidentemente, los factores recién mencionados imponen limitaciones sobre la capacidad fiscalizadora de la Contraloría por lo que se han demandado facultades y recursos para fortalecerla. En particular, las propuestas han apuntado a fortalecer las facultades de auditoría e incorporar el control de gestión como adición al actual régimen de toma de razón, lo que ha generado comprensibles dudas de parte de las autoridades del Ejecutivo, que temen que un exceso de controles termine por entorpecer el funcionamiento de las instituciones públicas.

La mantención de facultades para efectuar un control previo de los actos administrativos genera una limitación natural para el ejercicio de una auditoría eficaz. Dicha limitación corre no sólo por parte de la dispersión de recursos siempre escasos, sino, por sobre todo, por los conflictos de intereses que se generan al interior del órgano fiscalizador. En efecto, a través del control previo, el fiscalizador externo se hace en buena medida partícipe de los actos administrativos, con lo que una auditoría posterior desfavorable involucraría un juicio negativo sobre la actuación previa del propio fiscalizador.

No obstante, incluso en ausencia de estas limitaciones el tema del control externo de eficiencia está lejos de tener una solución fácil. En efecto, aún en los países anglosajones el desarrollo de auditorías sobre el rendimiento de los recursos públicos (*value for money*) ha sido objeto de cuestionamientos. Estos se han basado en la dificultad para separar operativamente las decisiones de política –propias de la autoridad correspondiente– de los medios para implementarlas. En estas circunstancias los auditores externos han sido con frecuencia acusados de excederse en sus atribuciones poniendo en cuestión decisiones de política que no les competen.

En el caso de Chile, aún muy lejano a estas sofisticaciones, parece haber espacio para fortalecer la función de auditoría externa. La auditoría externa debería, además, abarcar la revisión de la calidad de los sistemas de información y control interno que sirven de base para el control de gestión que deben ejercer los administradores, las autoridades del Ejecutivo, así como para la rendición de cuentas de éstos hacia la ciudadanía. En la medida que la gestión pública continúe encaminándose en la dirección de la medición de resultados, fijación de metas y evaluación del desempe-

www.cepchile.cl

ño, los sistemas administrativos y de información para la gestión adquirirán una importancia creciente. Ello requiere asegurar que dichos sistemas generan información con la precisión y la oportunidad requeridas, tarea que debería recaer en un órgano independiente de control externo, como la Contraloría.

Control interno y ética pública

Un modelo eficaz de control gubernamental requiere no sólo de controles externos, sino también de buenos sistemas de control interno. Esta es un área que ha recibido una mayor atención en Chile en los últimos años. Es así como a partir de 1994 se desarrolló un programa de auditoría gubernamental que incluyó la constitución de una red de auditores ministeriales, coordinados desde la Presidencia de la República, la preparación de pautas para el desempeño de dichos auditores y programas anuales de auditoría, focalizados en áreas específicas de la gestión gubernamental. Sobre la base de este esquema, se investigó en profundidad –desde el punto de vista de los auditores– áreas tales como gestión de recursos humanos, seguridad de ambientes informáticos, licitaciones y contratos, uso de estudios y consultorías, sistemas de control interno y sistemas de administración de activos. La selección de estos temas se efectuó, a su vez, sobre la base de un análisis de riesgo operacional [42].

Los sistemas de auditoría interna resultan sin duda importantes para identificar falencias en la gestión pública, sea que se trate de ineficiencias, errores administrativos, irregularidades o aun fraudes, pero, salvo por su efecto disuasivo a lo largo del tiempo, no pueden prevenir dichas falencias. Un buen sistema de control interno requiere, además, de un *ambiente* institucional favorable a una gestión correcta, transparente y responsable ante la comunidad, lo cual depende fundamentalmente de la solidez de la ética pública.

El contexto de mayor autonomía de gestión de los funcionarios públicos, de mayor vinculación con sector privado y de mayor exigencia de transparencia por parte de la ciudadanía, ha motivado el desarrollo de variadas iniciativas en el ámbito de la ética, como parte de los programas de modernización del estado en muchos países en los últimos años. Estos programas intentan lograr un equilibrio adecuado entre mecanismos que fomenten la buena conducta y la actividad fiscalizadora del estado.

[42] Para un recuento de la experiencia del programa de auditoría gubernamental 1994-99 y sus fundamentos técnicos, véase Moraga y Téllez (1999).

www.cepchile.cl

La preocupación por la ética indica que los sistemas de incentivos no bastan. Cuando la actividad pública se da en un contexto ético más exigente se reducen los costos de transacción; al contrario, cuando no hay confianza, se requieren contratos o regulaciones cada vez más detallados.

Una infraestructura ética debe contener al menos ocho elementos para ejercer las funciones de control ético, guía de comportamiento y de administración, las que se señalan en el Cuadro 6.

CUADRO 6 FUNCIONES Y ELEMENTOS DE LA INFRAESTRUCTURA ETICA

Funciones	Elementos
Control	Marco legal independiente para investigación y procesos. Mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Compromiso público y escrutinio o evaluación.
Guía	Compromiso político. Códigos de conductas expresados en estándar y valores. Socialización de actividades profesionales (educación y entrenamiento).
Administración	Sólidas condiciones de servicio público basadas en una política efectiva de recursos humanos. Coordinación de la infraestructura ética por un órgano de la administración central.

Fuente: OECD (1999).

El ejercicio del control ético requiere la existencia de un marco legal independiente de investigación y control, de mecanismos de responsabilización de los funcionarios públicos y sistemas de escrutinio y de evaluación.

El marco legal consiste en un conjunto de leyes y regulaciones que fijan un estándar de comportamiento de los servidores públicos y que fomentan ese comportamiento mediante sistemas de investigación y de control de procedimientos. Los estándares de comportamiento esperados por parte de los funcionarios públicos deben ser necesariamente altos puesto que ellos administran el poder y los recursos del Estado. Cabe destacar que las penalizaciones deben ser creíbles y deben realizarse.

Al aumentar la transparencia de la actividad pública los ciudadanos, los medios de comunicación y los actores políticos y sociales tienen mayor oportunidad de «vigilar» el comportamiento de los funcionarios públicos y contribuyen a potenciar el control interno del Estado.

Los códigos de conducta y los programas de socialización profesional también juegan un rol importante en la creación de un contexto de

www.cepchile.cl

alta ética pública. La clave para el éxito de estos programas se encuentra en la educación, el entrenamiento y la existencia de un buen modelo en los funcionarios superiores.

Sin embargo, para lograr un comportamiento adecuado o un "círculo virtuoso" en la administración pública se asigna especial relevancia a las reglas en que se desarrolla la carrera funcionaria y al comportamiento ético de los niveles directivos. Cuando existe un ambiente en el cual la promoción no está basada en el mérito o en factores objetivos o existe la percepción de que los directivos utilizan sus cargos para promover sus intereses particulares, es difícil crear un espíritu de cuerpo y un comportamiento ético en los funcionarios públicos (FMI, 1997).

Control ciudadano

Como se ha intentado mostrar más arriba, buena parte del debate contemporáneo y las experiencias recientes sobre reforma del estado se centran en el cuestionamiento de la visión tradicional del administrador público como responsable del resguardo del interés general. Con el reconocimiento de que existen "fallas" del estado y que la administración pública, al igual que la privada, enfrenta el problema entre agente y principal, toma fuerza una visión en la que se busca desarrollar una gestión pública capaz de responder y dar cuenta más directamente a la ciudadanía por la provisión de los bienes y servicios públicos que ésta requiere.

Fortalecer la sociedad civil a través de la creación de mecanismos de participación que integren las demandas ciudadanas a la gestión pública y operen como incentivo a una gestión eficiente de estos servicios cumple con el doble objetivo de favorecer la sostenibilidad política de la estrategia de desarrollo y fomentar la equidad social.

Desde una perspectiva de sostenibilidad política, la creación y perfeccionamiento de los canales de expresión de las demandas de los ciudadanos en la gestión de los servicios públicos reduce la incertidumbre que genera un entorno cambiante producto de la globalización y de un contexto crecientemente competitivo. Adicionalmente, la creación de estos canales de participación permite anticipar y resolver los problemas emergentes que genera el crecimiento.

Introducir mecanismos participativos que operen como incentivo a una gestión eficiente y eficaz de los servicios públicos también contribuye a mejorar la equidad en la provisión de servicios, en la medida que son los sectores de menores recursos quienes dependen en un mayor grado de los bienes y servicios sociales, tales como, la salud, la educación, la vivienda y los espacios públicos de recreación.

www.cepchile.cl

No obstante, la institucionalidad pública chilena aún no ha desarrollado mecanismos de rendición de cuentas más allá de los derivados del funcionamiento de las instituciones democráticas básicas –ejecutivo y parlamento con autoridades elegidas por la ciudadanía, cámara de diputados con facultades fiscalizadoras, responsabilidad jurídica de las autoridades por sus actos– y del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias existentes. Esta institucionalidad no contempla dispositivos especiales para establecer un mayor grado de responsabilidad de los organismos del estado ante los ciudadanos por los servicios prestados. Un examen más cercano de la realidad de las instituciones públicas chilenas revela que ni siquiera parecen encontrarse generalizados los sistemas de procesamiento de las quejas del público.

Esta situación es, probablemente, el producto de dos factores. Por un lado, el estado chileno arrastra una tradición jerárquica y autoritaria que forma parte de su cultura organizacional. La configuración de instituciones públicas altamente tecnificadas y autónomas, si bien útil para elevar el grado de efectividad del estado en el cumplimiento de funciones ejecutivas, probablemente contribuyó a generar un cierto paternalismo en la relación de estas instituciones con sus usuarios.

Por otra parte, el país se ha caracterizado también por la debilidad de su sociedad civil; las organizaciones sociales han sido generalmente escasas y vulnerables y frecuentemente manipuladas por los partidos políticos. Estas circunstancias explican en buena medida la ausencia de una demanda ciudadana organizada frente al estado y sus instituciones y el hecho de que los usuarios asuman una actitud conformista frente a la burocracia.

Sin embargo, todo parece indicar que ésta está cambiando. El despliegue de los mecanismos de mercado ha hecho que los chilenos se reconozcan cada vez más como clientes con derechos. El hecho de que la mitad de los ingresos tributarios del sector público provenga de un impuesto de aplicación universal como el IVA tiende a su vez a fortalecer el sentido de contribuyente, con derecho a exigirle al estado un uso eficiente de los recursos aportados. Sin embargo, el estado chileno abarca una gama demasiado amplia de funciones como para que los procesos electorales y la interacción entre los poderes del estado pueda dar cuenta de las innumerables relaciones que se producen entre el estado y la ciudadanía.

En esta perspectiva, vale la pena examinar dos dispositivos institucionales que han ido adquiriendo creciente relevancia en la experiencia internacional como mecanismos de control ciudadano sobre el sector público. Estos son la carta ciudadana y el defensor ciudadano, u *ombudsman*.

La carta de derechos o carta ciudadana establece compromisos explícitos de los servicios públicos con sus usuarios. Este mecanismo ha evolu-

www.cepchile.cl

cionado desde compromisos nominales de desempeño de la administración pública, hacia la declaración de estándares de calidad de servicio que las instituciones se comprometen a entregar a sus usuarios, cuyo incumplimiento les otorga a estos últimos el derecho a ciertas compensaciones.

Las posibles compensaciones por incumplimiento pueden ser de diverso tipo, por ejemplo, derecho a recibir el resultado del trámite por correo, eliminación del costo del trámite, derecho a recibir sin costo el mismo servicio en una institución privada, etc. La carta ciudadana puede además contemplar reparaciones económicas, en el caso que el incumplimiento pueda causar algún daño objetivo a los intereses del ciudadano.

La Carta Ciudadana comenzó a aplicarse en un conjunto de agencias estatales de Gran Bretaña a raíz de las reformas a la administración pública ocurridas a finales de los años 80. A comienzos de los años 90 se realizó un esfuerzo por unificar metodológicamente y generalizar esta iniciativa, complementándola con un sistema de incentivos a los funcionarios asociado al mejoramiento de los estándares y con la incorporación formal de esos estándares en los contratos de los directivos superiores de las agencias.

Hacia mediados de los años 90, prácticamente el 100% de las instituciones públicas británicas contaba con este instrumento, incluyendo una gran variedad de estándares de calidad de servicio.

En Chile no existe una política nacional sobre carta ciudadana y la iniciativa en torno a la implementación del sistema está entregada completamente a los servicios públicos. Es así como el FONASA ha establecido un programa de explicitación de derechos para los consultorios y hospitales públicos en el cual se establece una carta ciudadana o "Carta de Derechos del Paciente" que define la exigibilidad de ciertos derechos mínimos de sus usuarios. El programa opera mediante la adhesión voluntaria de los consultorios y hospitales públicos y cuenta con un sistema de autoevaluación y de control por parte de la autoridad administrativa. Por su parte, el Servicio de Impuestos Internos ha establecido un régimen de garantías de estándares de atención. Así, para trámites como el timbraje de boletas éste ha establecido que para los usuarios que no sean atendidos en un plazo de 30 minutos, el propio servicio se encargará de llevar las boletas timbradas al domicilio del usuario.

El defensor ciudadano, por su parte es un sistema de defensa de los derechos de las personas frente a la administración pública. Este opera como un mediador ante quien las personas pueden recurrir para plantear denuncias y éste las presenta a las instancias y departamentos responsables, para la adopción de medidas de reparación pertinentes. Este es un mecanismo que garantiza un mayor grado de exigibilidad de los derechos ciudadanos.

www.cepchile.cl

Lo interesante de este mecanismo es que el concepto de "mala administración" no se circunscribe a lo legal sino que considera la posibilidad de denunciar o reclamar ante errores u omisiones del aparato estatal que afecten la calidad, oportunidad, disponibilidad o continuidad de un servicio público.

Las principales ventajas del defensor ciudadano, como mecanismo de control sobre la administración, son las siguientes:

- Es de fácil acceso y opera sobre la base de mecanismos simples, cualquier persona puede recurrir a él utilizando distintos medios, ya sea personalmente, a través de un formulario escrito o por correo, o teléfono.
- Como sus dictámenes no tienen poder coercitivo y, por consiguiente, no existen instancias de apelación, investiga y emite sus fallos de manera rápida, con lo cual se garantiza una respuesta oportuna al ciudadano.
- Aunque puede recomendar que se entreguen reparaciones o compensaciones a los afectados, sus fallos están orientados a corregir los problemas (enfoque de gestión) más que a identificar culpables y a sancionar (enfoque legal).

Esta institución tiene su origen en los países nórdicos y ha sido adoptada y goza de gran prestigio en países de tradición anglosajona. En años recientes, sin embargo, ésta se ha extendido a España y algunos países de América Latina, como Costa Rica. En estos países, el defensor ciudadano opera sobre una base jurisdiccional amplia que le permite investigar desde delitos hasta asuntos de simple mala práctica, de mala atención o deficiencias en la provisión de un servicio.

En Francia esta institución existe desde 1973 y recibe el nombre de Mediador, fue creada en parte como respuesta ante la inoperancia y lentitud de los Tribunales Administrativos, mecanismo formal de reclamo contemplado en el derecho público francés.

El Mediador es una autoridad independiente que es nombrada por el Presidente de la República por un período de seis años. Esta institución no es ni juez ni árbitro, sino sólo un "facilitador" que ayuda a los particulares a hacer valer sus derechos ante la Administración y busca, de esta forma, solucionar los problemas de una manera amigable y rápida. Además tiene la facultad de proponer reformas para el mejor funcionamiento de los servicios públicos.

En Chile, durante el gobierno de Aylwin, se envió un Proyecto de Ley que creaba el Defensor del Pueblo (mensaje 307-321 del 1 de abril de

www.cepchile.cl

1991), pero este proyecto fue retirado del Congreso por eventual superposición con otras iniciativas legales, probablemente por algunas incompatibilidades con el proyecto que proponía crear los tribunales de lo Contencioso Administrativo. Posteriormente, en 1996, el gobierno de Frei presentó una propuesta de creación de un Defensor Nacional del Usuario, orientado a recoger las denuncias contra los proveedores de servicios de utilidad pública, siendo retirado tiempo después del Congreso, sin una justificación clara.

Ambos tipos de iniciativas, la carta ciudadana y el defensor ciudadano, merecen ser estudiados con atención en la perspectiva de una reforma del estado chileno que apunte más allá de lo meramente incremental. En efecto, ambos tipos de iniciativas pueden contribuir a un proceso de transformación del paradigma que orienta la gestión pública, trasladando el foco de la atención de ésta desde los procedimientos, disputas y controles internos del gobierno hacia el fortalecimiento de los derechos ciudadanos. En buena medida éste es también el espíritu de las demás iniciativas de reforma sugeridas en este trabajo.

Es en un enfoque de este tipo que la mayor eficiencia estatal cobra sentido político, transformando la reforma del estado desde un proceso tecnocrático e inescrutable en una contribución al fortalecimiento de la democracia.

V. Comentarios finales

La gestión pública es una cuestión esencialmente práctica. Esta se juega cada día en las decisiones, actuaciones y resultados de la acción de miles de funcionarios, directivos y autoridades a lo largo de centenares de instituciones con funciones, capacidades y trayectorias organizacionales muy distintas. Por esta razón, muchas experiencias de reforma, que lucen muy bien en el papel, no pasan de allí. Si el desempeño del estado está en buena medida determinado por la cultura organizacional al interior de éste, circunscribir la reforma a modificaciones legales o al rediseño de instituciones y procesos, por audaces que éstos sean, corre el riesgo de ahondar la diferencia entre la administración formal e informal del estado, tan bien descrita por Burki y Perry en el estudio citado en la introducción de este documento.

Lo anterior no significa, sin embargo, que una reforma del estado deba circunscribirse a cuestiones puramente gerenciales, haciendo caso omiso del marco organizacional o normativo dentro del que se desenvuelven las instituciones públicas. Estas últimas, en cuanto sistemas, requieren de jerar-

www.cepchile.cl

quías, procedimientos y normas para resistir la entropía a la que toda organización está expuesta. En América Latina y también en Chile abundan los casos de iniciativas de reforma promovidos por un liderazgo fuerte y bien orientado que, desaparecido el ministro, el director o el equipo que las impulsaron, rápidamente recuperan los problemas y taras que se creía haber dejado atrás.

Un proceso exitoso de reformas es, por tanto, aquel que logra balancear el impulso inicial que generan la innovación, la motivación para el cambio y la transformación cultural con la consolidación del mismo a través del rediseño de procesos, estructuras y normas. Para lograr este balance ciertamente ayuda un liderazgo fuerte, una cabal comprensión de la cultura organizacional y la generación de consensos políticos, pero estos factores son sólo condiciones necesarias, no suficientes, para un cambio efectivo; el factor imprescindible es la consistencia misma del programa reforma, sus objetivos e instrumentos.

Para lograr consistencia en un programa de reforma del estado resulta esencial tomar opciones. El aparato del estado es demasiado complejo como para responder a mensajes ambiguos respecto de la dirección del cambio. Este es, precisamente, el principal mensaje de este trabajo: reformar el estado requiere tomar opciones, dichas opciones existen en cada una de las áreas que componen la gestión pública y las opciones para el cambio no se limitan a lo instrumental, sino que reflejan la filosofía misma del tipo de estado que se aspira a construir.

No obstante lo anterior, la experiencia de los últimos años y los cambios en el entorno de la gestión estatal han ido creando soluciones a dilemas que hasta hace poco parecían insolubles. La rendición de cuentas y la gobernabilidad han ido resolviendo el conflicto entre el derecho administrativo y el *management*, pero aún aquellos requieren de opciones difíciles.

Para un país como Chile, estas opciones son particularmente difíciles de tomar porque involucran abandonar una lógica institucional y una tradición política que no han sido en lo absoluto ineficaces para enfrentar los grandes desafíos de la gestión pública en el pasado. Como se señalara más arriba, la capacidad de los cuadros técnicos de gobierno, una organización jerárquica y un funcionariado honrado han sido un gran soporte para proveer bienes y servicios públicos de manera masiva y uniforme en las últimas décadas. Al mismo tiempo, sin embargo, estos atributos han ido generando una administración pública opaca al escrutinio externo, autorreferente y limitada en su capacidad para tratar con una sociedad y una economía más complejas.

Chile se enfrenta así a dos grandes tareas. La primera, optar decididamente por la consolidación de un camino de reformas, apoyándose para

www.cepchile.cl

ello no en la urgencia de una crisis, sino en la magnitud de los nuevos desafíos para el estado. La segunda, optar por prioridades e instrumentos en la estructuración de ese proceso de reformas, de modo de acercarse en forma sostenida a la frontera de posibilidades a la que hiciéramos referencia en la sección II.

Para acometer estas tareas se requiere, sin duda, de coraje político y convicción. Pero ayudan también la experiencia ganada en los años recientes y el pragmatismo que, en general, ha guiado la evolución de la administración pública chilena. Las propuestas de este trabajo pretenden aportar en la misma dirección.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1995), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", Inter-American Development Bank, Washington D.C.

Bitrán, E. y R. Sáez (1998), "Mercado, Estado y Regulación", en R.Cortázar y J. Vial, eds. *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, CIEPLAN/Dolmen Ediciones, Santiago.

Bravo, D. y R. Paredes,1997. "Mecanismos de Negociación Colectiva para el Sector Público: Una propuesta". *Opinión*, N°1. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Burki, S. J. y G. E. Perry (1998), eds. *Más allá del consenso de Washington. La Hora de la Reforma Institucional*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Contraloría General de la República (1995), *¿Qué Contraloría General de la República Necesita el Chile de Hoy y del Futuro?* Informe del Seminario efectuado por la Contraloría General de la República, Santiago.

Departamento de Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile, DESUC (1997), *Clima Organizacional en la Administración Pública*, encargado por la Dirección de Presupuestos, Santiago.

Dirección de Presupuestos (1997), *Calidad de Servicio y Atención al Usuario en el Sector Público*, Ediciones Dolmen, Santiago.

Dunleavy, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*, Harvester Wheatsheaf, London.

Hennessy, P. (1989), *Whitehall*, Fontana Press, London.

Institute for Management Development, IMD (2000), *World Competitiveness Yearbook*, Lausanne.

International Monetary Fund (1997) "Controling Fiscal Corruption" Fiscal Affairs Department.

www.cepchile.cl

_____ (2000) "Improving Governance and Fighting Corruption in the Baltic and CIS Countries: The Role of the IMF".

Marcel, M. (1998), "Los Caminos de la Gobernabilidad Fiscal en América Latina", *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Año XXV, N° 37.

_____ (1999), "Effectiveness of the State and Development: Lessons from the Chilean Experience", en G. Perry y D. M. Leipziger, eds. *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, World Bank Institute, Washington D.C.

_____ y C. Tohá (1998), "Reforma del Estado y de la Gestión Pública", en R.Cortázar y J. Vial, eds. *Construyendo Opciones: Propuestas Económicas y Sociales para el Cambio de Siglo*, CIEPLAN, Dolmen Ediciones, Santiago.

Mauro, P. (1995), "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CX, Nº 3, August.

Metcalfe, L. y S. Richards (1987), *Improving Public Management*, Sage, London.

Milesi-Ferretti, G. M. (1996), "Fiscal Rules and the Budget Process", *IMF Working Paper* N° 60, Junio.

Moraga, R. y L. Téllez (1999), *Internal Government Auditing. The Chilean Experience 1994/1999*, UNDP-Universidad de Santiago-Presidencia de la República, Santiago.

MORI (2000), "Estudio sobre Satisfacción del Usuario", estudio preparado para el Comité de Modernización de la Gestión Pública, Santiago.

Nunberg, B. (1995), "Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrailized Countries", *Discussion Papers* N° 204, World Bank.

Organization for Economic Cooperation and Development, OCDE (1996) "Ethics in the Public Service. Current Issues and Prectice", Public Management *Occasional Papers* Nº 14.

_____ (1999), "Performance Contracting. Lessons from Performance Contracting Case Studies. A framework for Public Sector Performance Contracting", PUMA/PAC (99) 2, Paris.

Osborne, D., y T. Gaebler (1993), *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, New York.

Schick, A. (1998), "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand´s Reforms", *The World Bank Research Observer*, Vol.13, N°1.

TIME FORO (1996), "Estudio Calidad de Atención en los Servicios Públicos", encargado por Dirección de Presupuestos, Santiago.

Trivedi, P. (1998), "Performance Agreements in the U.S. Government: Lessons for Developing Countries", World Bank Resident Mission in Saudi Arabia, Riyahd.

Urzúa, G. y A. M. García (1971), *Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969)*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

World Bank (1997), The State in a Changing World, *World Development Report 1997*, Washington D.C.

www.cepchile.cl

Un Sistema de Directorios para la Gestión de los Servicios Públicos en Chile*

CARLOS PORTALES

Doctor en Economía y Negocios (Ph.D.) por el IESE de Barcelona, además de Ingeniero Comercial de la Universidad Católica, Magister en Ciencia Política de la Universidad Católica, y M.A. in International Business en Georgetown University. Profesor e investigador de la Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile.

ANDRÉS RAINERI

Doctor en Psicología por la State University of New York, además de Master en Ciencias de la Administración por la State University of New York y Psicólogo por la Universidad Católica de Chile. Profesor e investigador de la Escuela de Administración, Pontificia Universidad Católica de Chile.

* Trabajo encargado por la Comisión de Reforma del Estado del CEP. Agradecemos los valiosos comentarios de Salvador Valdés, Claudio Orrego, Luis Hernán Cubillos y los demás participantes del Seminario Público realizado en el Centro de Estudios Públicos el 19 de marzo de 2001.

Indice de Materias

Introducción 289

I. Algunos Problemas de Gestión Pública en Chile 293

II. Sintesis de la Teoría y la Mejor Práctica en el Sector Privado 297
1. La determinación de los objetivos en una organización: ¿Quiénes y Cómo? 299
2. Gestión de competencias: ¿Cómo conseguir las personas más idóneas para llevar adelante los objetivos planteados? 309
3. ¿Cómo evaluar el desempeño y controlar la gestión de las personas en una organización? 312
4. Sistemas de incentivo: ¿Cómo promover comportamientos y desempeños alineados con la estrategia de la organización? 317

III. Proposiciones para el sector público chileno 321
1. Algunos Ejemplos de Modernización de la Gestión Pública en otros Países 322
2. Directorios para los Servicios Públicos 325

Apéndices 335
Teorías y Herramientas de Gestión Utilizadas en la Empresa Privada 335
1. Herramientas de gestión provenientes de la ciencia económica: Teoría de Agencia 335
2. Herramientas para la gestión provenientes de la Teoría de Administración de Empresas 336
3. Las investigaciones en psicología aplicada como origen y fundamento de las herramientas de gestión 341

Referencias bibliográficas 344

www.cepchile.cl

Introducción

Existe en Chile una preocupación creciente por los diversos problemas de gestión que enfrenta el sector público. Así lo demuestran las recientes denuncias aparecidas en diversos medios de comunicación y el debate sobre el particular que desde distintos sectores de opinión se ha promovido en el último tiempo. Se critica muchas veces la falta de claridad en la definición de objetivos, la falta de criterios profesionales para seleccionar a sus altos directivos (desde jefes de servicios hasta gerentes de empresas públicas) y a veces se cuestionan las capacidades de éstos para ejercer con eficiencia los cargos que ocupan. También en el último tiempo se ha generado una gran polémica respecto a la forma en que los funcionarios públicos de mayor nivel deberían ser evaluados, cómo debiera controlarse su comportamiento y desempeño y las remuneraciones que ellos debieran recibir.

Las dificultades en la gestión pública no son exclusivas de nuestro país. Basta leer los titulares de la prensa internacional para observar que muchos otros países enfrentan desafíos similares en la administración del Estado. Afortunadamente, en Chile la gestión pública no sólo presenta algunas dificultades sino que también evidencia una serie de elementos positivos, que hacen pensar que ella puede lograr avances sustantivos hacia una mayor calidad y eficiencia durante los próximos años. En particular, se observa la participación cada vez más extendida de profesionales universitarios, muchos de ellos con estudios de postgrado, ejerciendo funciones de importancia dentro de la administración pública.

En otras palabras, el Estado cuenta hoy dentro de su organización con capital humano de alto nivel. Un buen número de estos profesionales, muchos de ellos jóvenes inspirados por una fuerte vocación de servicio público, están dando muestras concretas[1] de que cuando los organismos

[1] Como evidencia de lo anterior sólo basta revisar la prensa de los últimos meses y observar la cantidad de artículos que describen la magnífica labor realizada por una serie

www.cepchile.cl

públicos son bien administrados ellos pueden convertirse en instrumentos eficaces para responder a las necesidades y problemas de la ciudadanía.

A las dificultades propias que enfrenta la gestión de cualquier empresa se suma una serie de condiciones particulares que rigen el accionar de las entidades públicas. Es por ello que el esfuerzo de los profesionales que se desempeñan en la administración pública debe ser doblemente valorado a la hora de analizar la situación y progresos del manejo de los organismos del Estado. La propia institucionalidad que rige las funciones de los servicios públicos, así como también las facultades de que disponen dichas entidades, los escasos recursos con que cuentan y, por último, la presencia del Estatuto Administrativo que determina buena parte de las condiciones laborales al interior de esas reparticiones, agrega una serie de limitaciones a la gestión que realizan dichos profesionales. Así, los buenos resultados en la administración de los servicios del Estado deben ser doblemente reconocidos, considerando las limitaciones regulatorias y la siempre presente escasez de recursos que enfrenta la gestión pública en nuestro país.

Si bien las dificultades anteriormente señaladas son características del sector público, las organizaciones del Estado enfrentan, muchas veces, problemas similares a los que afectan a las empresas privadas. Esta situación haría relevante entonces la comparación entre ambos tipos de organización y, lo que es clave, permitiría considerar el traslado de algunas buenas prácticas de gestión del sector privado al mundo de la administración pública, con las debidas adaptaciones, para intentar resolver problemas similares que afectan a ambos tipos de entidades.

Algunos autores argumentan que existen diferencias tan significativas entre el sector privado y el sector público, que impedirían las comparaciones entre ambos tipos de organización, y que harían imposible el traspaso de procedimientos de gestión desde un tipo de organización al otro. Por ejemplo, se suele destacar que el sector público tiene objetivos y clientes múltiples y muy diversos. Pero esto ocurre de igual forma en muchas empresas del sector privado, las que también deben responder a un sinnúmero de demandas provenientes de diversos actores.

Por ejemplo, se ha visto en el último tiempo como las empresas forestales han debido considerar en su gestión intereses tan diversos como sus accionistas, grupos ecologistas, agrupaciones indígenas y partidos políticos, además de sus empleados. Este tipo de empresa busca conciliar equilibradamente estos diversos intereses. Más allá de ser una situación particular

de profesionales de la administración pública, muchos de ellos bastante jóvenes, en áreas tan diversas como superintendencias, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), intendencias y varios ministerios, por mencionar algunos ejemplos.

www.cepchile.cl

que afecta sólo a empresas forestales chilenas, esta diversidad de objetivos y clientes parece ser más bien una característica de todo tipo de organizaciones que operan en entornos complejos.

Otra supuesta diferencia entre las organizaciones privadas y públicas es que en estas últimas la propiedad es difusa, por lo que no es posible administrarlas como una organización donde la propiedad está concentrada. Este argumento tampoco es convincente. Las organizaciones del sector público tienen un dueño muy claro: los ciudadanos. Éstos, por votación popular, designan a sus representantes políticos, como el Presidente de la República, parlamentarios y alcaldes, quienes a su vez seleccionan a los ejecutivos que deben dirigir las organizaciones estatales. En las organizaciones privadas de mayor tamaño –por ejemplo, en muchas de las sociedades anónimas abiertas– también existe un número significativo de dueños (accionistas), que votan para elegir a sus representantes en el gobierno de la organización (directores), quienes a su vez seleccionan al ejecutivo principal. La propiedad es similarmente difusa en ambos tipos de organización, por lo que esto no haría gran diferencia.

La administración del desempeño laboral es un desafío de toda organización del trabajo humano. Asuntos como la definición de objetivos estratégicos, la selección y posterior gestión de las competencias de sus ejecutivos, el control de la gestión de dichos funcionarios y la definición e implementación de un sistema de incentivos adecuado, presentan un sinnúmero de complejidades que las organizaciones privadas también enfrentan y deben resolver eficazmente.

Si bien es cierto entonces que se observan diferencias entre las instituciones públicas y las organizaciones privadas, también es verdad que existe una serie de similitudes en aspectos esenciales como la multiplicidad de clientes y la propiedad difusa. De allí que consideremos interesante plantear modelos y herramientas de gestión utilizadas en empresas privadas exitosas para la solución de problemas de administración en organizaciones públicas. Tanto desde una perspectiva académica como empírica, se han acumulado sistemáticamente experiencias e investigaciones sobre los mecanismos, procedimientos y políticas que facilitan la gestión adecuada de empresas.

Ello no quiere decir que estas prácticas estén ampliamente extendidas en el sector privado, mucho menos en Chile. El uso de estas herramientas de administración, como lo demuestra la investigación empírica de esta última década, tiende a concentrarse en un grupo de organizaciones que logra rendimientos y rentabilidades por sobre los que obtienen sus respectivos competidores. Incluso, algunas de estas prácticas pueden encontrarse en organizaciones del sector público que han vivido intensos pro-

www.cepchile.cl

cesos de modernización, y que constituyen un ejemplo para muchas empresas del sector privado, como es el caso del Servicio de Impuestos Internos (SII) y Televisión Nacional de Chile (TVN), llegando incluso esta última a posicionarse por delante de sus competidores.

El propósito de este trabajo es analizar algunos de los instrumentos de gestión utilizados con mayor frecuencia en la dirección de empresas privadas exitosas. Al mismo tiempo, se plantea su posible aplicación en la esfera de la administración pública, de manera de resolver algunos de sus problemas de gestión. En particular, nos interesa estudiar y proponer algunas ideas en el ámbito del establecimiento de objetivos para las reparticiones públicas, el control de dichos objetivos y la selección de quienes tienen a su cargo la implementación de acciones conducentes al logro de los objetivos planteados para los servicios públicos en Chile.

Nuestro análisis se centra en los niveles directivos y ejecutivos del sector público. Esto se debe a diversas razones. Primero, los directivos y ejecutivos tienen un rol crítico en la gestión de cualquier organización. Segundo, los casos de una gestión inadecuada por parte de los directivos superiores de organizaciones públicas son los que, sin duda, han causado mayor preocupación y malestar en la opinión pública. Baste sólo mencionar los escándalos de las operaciones a futuro en Codelco (Corporación del Cobre) y las indemnizaciones en Correos de Chile y Enap (Empresa Nacional del Petróleo), los cuales han sido duramente criticados desde todos los sectores. En este trabajo no se quiere desmerecer la importancia de otros niveles de la organización, específicamente los cuadros administrativos y profesionales no directivos. Lo que ocurre es que estos otros empleados públicos están sujetos a normas diferentes, incluyendo el Estatuto Administrativo y aquellas que rigen a los empleados a contrata, las que requieren de un análisis separado que no corresponde a los objetivos aquí perseguidos.

En la sección I, este trabajo presenta cuatro áreas de problemas que enfrenta la gestión pública en Chile. En la sección II, se muestra cómo han abordado los problemas mencionados las organizaciones privadas más exitosas. En la sección III, se discute cómo los principales elementos del modelo anterior podrían aplicarse concretamente a la gestión del sector público chileno. Se propone reorganizar al personal asesor de ministros y subsecretarios en la forma de directorios especializados, encargados de fijar objetivos específicos para los servicios, de controlar el desempeño de los distintos jefes de estos servicios y de ser un ente asesor en materia de contratación y despido de los responsables de dichos organismos. Estos directorios tendrían a su cargo el gobierno de los servicios públicos. Su buen funcionamiento, al igual que en el sector privado, contribuiría a maximizar

www.cepchile.cl

los intereses de los ciudadanos, considerando siempre las restricciones de recursos a las que se ven enfrentadas dichas entidades.

I. Algunos Problemas de Gestión Pública en Chile

Una diferencia importante entre las organizaciones del sector privado y público es que la mayoría de las primeras han vivido en un ambiente de creciente competencia. Esto las ha obligado a buscar y desarrollar mecanismos que les permitan ser más eficientes para poder sobrevivir. Cuando ocurren cambios en el entorno de las organizaciones privadas, éstas se ven motivadas a adaptarse a esas nuevas condiciones de la manera más rápida y eficiente que les sea posible. Si no lo hacen es probable que sus clientes o usuarios ya no sigan comprando sus productos, disminuyan sus ingresos, y que sus miembros pierdan sus empleos y, finalmente, dichas organizaciones vayan a la quiebra.

Los organismos del sector público no sufren presiones de la misma intensidad, pues no tienen competidores cercanos. Sus objetivos, plantas de personal, presupuestos y su propia existencia están muchas veces determinados por mecanismos legales que en la práctica son independientes de su desempeño y resultados. Lo mismo ocurre con muchos de sus procedimientos y con sus prácticas de administración de recursos humanos, incluidos el tema de remuneraciones, evaluación del desempeño, desarrollo de carrera e inamovilidad de funcionarios. Como confirmación de lo anterior basta inspeccionar el Estatuto Administrativo del Sector Público (Ley 18.834) que predetermina la administración de personal en estas organizaciones. Lamentablemente, muchos de estos determinantes legales que existen en las organizaciones públicas se pueden transformar en obstáculos que restringen las posibilidades de gestionarlas con eficiencia. Por ejemplo, la planta de personal para una institución pública, como la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) o la Superintendencia de Valores y Seguros, definida por ley hace varios años atrás, suele quedar obsoleta con el paso de los años. Lo mismo suele ocurrir con sus procedimientos, rutinas de trabajo y normas de conducta. De hecho, existe evidencia estadística que indica que efectivamente en Chile, las formas de operar y la cultura de trabajo del sector público son significativamente más burocráticas, lentas e ineficientes que en el sector privado (Raineri, 1998). A través de definiciones legales no actualizadas en relación a las demandas de la ciudadanía, las organizaciones del sector público tienden a mantenerse en un *statu quo* operacional que ha significado bajos niveles de eficacia y eficiencia y que, en definitiva, no responde a las actuales necesidades de sus diversos "clientes".

www.cepchile.cl

Uno de los principales problemas de gestión que enfrenta el sector público chileno se refiere a la fijación de objetivos de cada organización. Esto se debe a que en diversas ocasiones es difícil establecer con cierta exactitud los objetivos y funciones que un determinado organismo público debiera cumplir (Wilson, 1989). En el caso de empresas privadas, estos objetivos generalmente se refieren a la "creación de valor económico o valor para el accionista". En los organismos públicos, sin embargo, el objetivo puede ser tan difuso como "promover y apoyar los intereses de Chile", siendo difícil a veces llegar a definiciones más precisas y, por lo mismo, evaluar el desempeño de quienes trabajan en esos organismos.

Por otra parte, en el aparato estatal, la existencia de sus organizaciones debe ser definida por ley, incluidos sus ámbitos de acción, responsabilidades y estructura organizacional (por ejemplo, el ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción se rige por el decreto Nº 747 del 3 de julio de 1953; otro decreto ley de 1975 define las funciones, administración interna y organismos dependientes del ministerio de Salud; mientras que las funciones y organización del ministerio de Obras Públicas fueron establecidas en el DFL Nº 850 de 1997). Esta situación genera una dificultad importante a los administradores públicos, que es la predeterminación del ámbito de acción y la estructura organizacional con que deberán operar. Estas definiciones emanadas de alguna ley o decreto suelen generar restricciones que dificultan el logro de los objetivos principales a los cuales el organismo público se debería abocar.

Por ejemplo, en 1976, el ministerio de Economía acoge nuevas tareas, con la creación de la Subsecretaría de Pesca, trasladadas desde el ministerio de Agricultura. Esto obliga a este ministerio a definir prioridades y dedicación de sus funcionarios a actividades que, en el actual entorno, quizás deberían ser ejecutadas desde otra organización del Estado. De esta misma manera, las dotaciones de personal de la mayoría de las instituciones públicas nacionales han sido definidas para satisfacer necesidades que corresponden muchas veces a diagnósticos que representan realidades de décadas pasadas (en la época en que esas dotaciones fueron definidas por ley). Esto último ha llevado a que en muchas oportunidades estas instituciones deban recurrir a personal a contrata y a honorarios, utilizando diversas "maniobras" para justificar el personal que realmente necesitan para llevar a cabo sus funciones hoy (diario *El Mercurio*, domingo 24 de marzo de 1996. Cuerpo B, página 1).

En definitiva, es claro que quienes gobiernan estas instituciones tienen menos libertad para identificar e implementar las mejores estrategias y estructuras necesarias para alcanzar los objetivos organizacionales que los ejecutivos de organizaciones privadas. A pesar de que se pueden plantear

www.cepchile.cl

reformas al ministro, éste a La Moneda y ésta al Congreso, y a veces se aprueban, la mayoría de estos cambios suelen ser mucho más lentos, en comparación con un *holding*, donde esta decisión queda delegada al gerente general o al directorio de la empresa, gracias a lo cual puede ser adoptada con mayor agilidad.

Además, 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. No existen en los ministerios unidades independientes y especializadas en las materias afines al quehacer de los diferentes organismos públicos de su dependencia, que determinen sus objetivos con conocimiento de causa enfatizando las demandas reales que deben ser atendidas por parte de dichos organismos, los objetivos específicos que debieran regir la actividad de esas reparticiones, los recursos necesarios para lograrlos y los sistemas retributivos a implementar para motivar adecuadamente a los funcionarios que se desempeñan en ellos.

En muchas organizaciones privadas, en cambio, estas tareas son ejecutadas por un directorio, en el cual están representados los intereses de los propietarios, accionistas o responsables de la organización, lo que facilita la formulación e implementación de los objetivos. En el sector público la figura de los directorios no existe. Esto puede generar definiciones ambiguas respecto a cuáles son los objetivos a alcanzar por cada organismo. Puede haber también contradicciones o superposición de objetivos con otras reparticiones del Estado. La ausencia de directorios puede disminuir además la racionalidad en la determinación de los recursos necesarios para conseguir las metas planteadas. Por último, la evaluación y control del desempeño de los funcionarios que trabajan en una determinada repartición pública puede simplemente no existir o regirse por variables no relacionadas con los objetivos que tenga el organismo.

A pesar de lo anterior algunas reparticiones públicas han efectuado avances significativos para corregir algunas de estas deficiencias. Por ejemplo, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha desarrollado en su interior un sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores de gestión. Sin embargo, en este esfuerzo el control es efectuado por una unidad centralizada –por ejemplo, la Dirección de Presupuestos o la Secretaría General de la Presidencia–, lo que dificulta cumplir el requisito de especialización, que es crucial para poder desempeñar esta tarea con efectividad.

Otra crítica efectuada en forma reiterada a las prácticas de gestión del sector público se refiere a los criterios y métodos de selección de quienes

www.cepchile.cl

ocupan puestos directivos de alta responsabilidad en la administración pública. A pesar de no existir información de dominio público sobre estos procesos de selección y designación, es ampliamente conocido y abiertamente discutido en los medios de comunicación el hecho de que el proceso de distribución de los cargos de la alta dirección del sector público estaría sometido a demasiado influencia de los partidos de la coalición gobernante.

Rara vez el reclutamiento y selección de este tipo de funcionarios son discutidos en la prensa en función de las competencias, habilidades, conocimientos y otras condiciones necesarias para ocupar determinados cargos. Es más, a veces no se cuenta con una descripción adecuada de las funciones del cargo, ni con un perfil claro de la persona que debiera seleccionarse para desempeñar dicha posición. Con frecuencia la discusión parece centrarse en identificar al partido al que le corresponde llenar el cargo, y buscar a los candidatos con mayor poder dentro de este partido y que, además, ojalá cumplan con algunas capacidades mínimas. Este mecanismo de selección introduce distorsiones a un proceso que, por el contrario, debería apuntar esencialmente a determinar las condiciones requeridas por los diferentes cargos a ocupar y, al mismo tiempo, a privilegiar competencias técnicas en la selección de quienes los ocupen.

Existen, además, problemas especiales con la evaluación del desempeño y el control de la gestión de los altos directivos públicos. En numerosas ocasiones se observa un conflicto a la hora de evaluar el desempeño de estos funcionarios, puesto que son ellos mismos, o quienes los designaron políticamente, los que deben determinar la calidad de su desempeño. Los problemas y conflictos de interés son claros: si el evaluador califica mal a quien antes había designado políticamente, parte de la responsabilidad de ese mal desempeño puede ser atribuida al evaluador mismo, o al partido político de origen por designar una persona incompetente, esto es, por haber elegido a sujetos "políticamente" correctos pero "técnicamente" inadecuados.

Algunos partidos políticos no quisieran desprestigiar el sistema de designación que les permite colocar a sus miembros en el poder gubernamental y, por ende, acceder a espacios en los medios de comunicación social que les hacen posible mantener su imagen ante el electorado. Por lo anterior, la tendencia a que se distorsionen estas evaluaciones son relevantes de considerar. Este problema se agudiza si se considera lo mencionado más arriba: el hecho de que son ellos mismos, o sus correligionarios políticos, los que han establecido previamente los objetivos y metas específicas de desempeño tanto para sí mismos como para sus reparticiones.

Un último problema observado en la administración pública que abordamos en este trabajo dice relación con la fijación de las remunera-

www.cepchile.cl

ciones y compensaciones para los directivos de mayor jerarquía. En este tema existe consenso de que las remuneraciones fijadas por ley para estos cargos son insuficientes y significativamente inferiores a las de cargos equivalentes en el sector privado. Algunos sostienen que, como al pagar solamente las remuneraciones fijadas por ley sería imposible atraer, motivar y retener a personal altamente calificado para ocupar esos cargos, resulta comprensible que muchas instituciones públicas recurran a mecanismos no previstos para cubrir esas diferencias con el mercado laboral correspondiente. Si esto fuera efectivo, la poca transparencia con que se definen esos ajustes salariales y los orígenes de sus fondos también cooperaría a la existencia de una baja relación entre compensación y desempeño.

II. SÍNTESIS DE LA TEORÍA Y LA MEJOR PRÁCTICA EN EL SECTOR PRIVADO

Como veremos, los problemas que se discuten en este trabajo no son en ningún caso exclusivos del sector público chileno. También ocurren en el sector privado, donde las organizaciones más avanzadas han desarrollado herramientas de gestión para enfrentarlos y solucionarlos exitosamente.

En los Apéndices hemos resumido las principales teorías provenientes de las ciencias económicas, administrativas y psicológicas, las que han sido llevadas a la práctica en las empresas privadas líderes, aunque desgraciadamente no alcanzan todavía a muchas organizaciones privadas. La cuantiosa evidencia empírica indica que los conceptos y herramientas provenientes de estas disciplinas tienen un impacto importante en los niveles de eficiencia que dichas organizaciones pueden alcanzar para lograr sus objetivos.

Como la realidad lo muestra, estas prácticas no se usan en todas las empresas privadas y organizaciones privadas sin fines de lucro, ni siquiera en la mayoría de éstas. Tampoco se pretende que su uso sea exclusivo de este sector, ni mucho menos que su uso sea frecuente y común en las empresas chilenas. La investigación empírica internacional indica además que existe una amplia diversidad en el grado de uso de estas prácticas en diversas industrias, sectores y economías. Sin embargo, lo que también demuestra esta literatura es que las organizaciones que utilizan estas prácticas logran rendimientos y rentabilidades por sobre los de sus competidores en los mercados que operan (Huselid, 1995; Delery y Doty, 1996).

Incluso, muchas de estas prácticas avanzadas de gestión pueden observarse en organizaciones del sector público que han emprendido un proceso sostenido de modernización. El Servicio de Impuestos Internos, Televisión Nacional de Chile y Codelco, en algunas de sus áreas, muestran

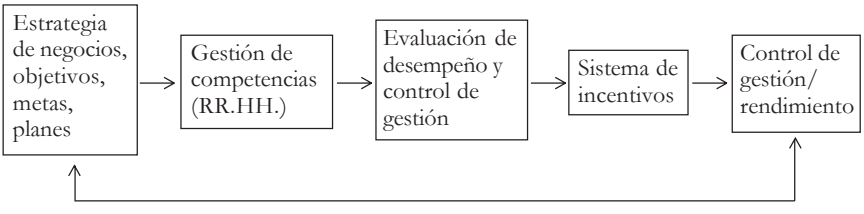
www.cepchile.cl

cómo las organizaciones públicas también pueden lograr altos niveles de eficiencia y, en algunas situaciones, han llegado a posicionarse incluso por delante de su competencia del sector privado.

En esta sección sintetizamos los conceptos del modelo de gestión analizado en el anexo y que ha permitido una profesionalización de la gestión en el sector privado en las últimas décadas. Simultáneamente, se discutirá la factibilidad de usar este modelo, o una adaptación de él, en el sector público. En primer lugar, desarrollamos algunas ideas respecto a quiénes y cómo debieran fijar los objetivos estratégicos de una organización. En segundo lugar, se indican formas mediante las cuales se deberían obtener los recursos humanos que posean las competencias estratégicas clave para tener éxito en los objetivos definidos, con énfasis en aquellos de mayor responsabilidad. Posteriormente, abordamos el tema de la evaluación del desempeño y el control de la gestión de estos empleados. En particular, interesa analizar quién debe evaluar a los ejecutivos de una empresa, especialmente los de mayor jerarquía, de manera de diferenciar entre las funciones de determinación de objetivos y el posterior control de su gestión. También en relación a la evaluación de su desempeño, es necesario discutir cuáles debieran ser las variables a considerar en la evaluación de modo de hacer compatibles las metas individuales con los objetivos de la organización en la que se desempeñan. Finalmente, se discute el sistema de incentivos a implementar de tal modo de poder inducir los comportamientos deseados por la organización.

En términos esquemáticos el modelo que presentamos es el siguiente:

Figura 1 Modelo de gestión propuesto



Este modelo incorpora cinco elementos principales: Primero, toda organización debería tener una estrategia o conjunto de objetivos que dirijan su quehacer. En función de esos objetivos las organizaciones deberían seleccionar al personal y desarrollar las competencias y capacidades de sus miembros para alcanzar dichas metas. Además, se hace necesario desarrollar los mecanismos de evaluación del desempeño que permitan identificar los avances y logros que las personas y los equipos de trabajo realizan y

www.cepchile.cl

que, desde luego, deben estar ligados a los objetivos estratégicos de la empresa. Al mismo tiempo, los mecanismos de evaluación del desempeño deberían servir para incorporar las debidas correcciones para enmendar rumbos, cuando esto sea necesario. Nada de lo anterior funciona si además no se incorporan sistemas de incentivos que premien a esas personas o equipos por sus contribuciones a la empresa. Finalmente, se requiere un segundo sistema de evaluación, esta vez de la organización como un todo que permita identificar si ésta ha logrado avances en sus objetivos estratégicos. Es con estos últimos indicadores que la empresa puede cerrar el círculo de gestión y redefinir sus objetivos estratégicos si es necesario. Podemos entonces concluir que este es un sistema circular, donde la secuencia comienza por la definición de objetivos.

Toda organización existente tiene algún grado de desarrollo del sistema, con fortalezas y debilidades identificables, en cada uno de los elementos. Sin embargo, las necesidades de desarrollo de un sistema eficiente de gestión de una organización pueden ser múltiples y en diversas etapas del modelo pueden darse simultáneamente, sin seguir necesariamente este orden secuencial. Una organización puede alcanzar un buen nivel de maduración y desarrollo en sus objetivos, pero no contar con las competencias, habilidades y personas necesarias, o, por el contrario, puede tener un vasto *pool* de competencias, habilidades y personal humano, sin haber desarrollado una estrategia y objetivos coherentes. En las próximas páginas desarrollaremos una discusión sobre cómo las empresas más exitosas del sector privado han desarrollado soluciones para los diferentes elementos de este sistema de gestión.

1. La determinación de los objetivos en una organización: ¿Quiénes y Cómo?

Antes de contestar estas preguntas es necesario distinguir entre el concepto de gobierno y el de dirección de una compañía. En las empresas que superan un tamaño mínimo, las tareas de dirección de los negocios ordinarios son responsabilidad del equipo directivo, cuyo responsable es el gerente general o ejecutivo principal. Por su parte, las funciones de gobierno corresponden al directorio –órgano que representa a los accionistas–, cuya misión principal es asegurar la viabilidad de la empresa en el largo plazo. El cumplimiento de esta tarea se verifica en dos dimensiones: i) defender los intereses de todos los accionistas, maximizando la capacidad de la empresa para generar riqueza en el tiempo y ii) armonizar los intereses de la empresa con los de todos aquellos grupos de interés que se relacionan con ella (los denominados *stakeholders*).

www.cepchile.cl

1.1. Los directorios

La literatura que estudia los órganos de gobierno en las empresas ha clasificado las principales funciones de un directorio en cinco ítemes:

1. Formulación de la estrategia que define el futuro de la empresa.
2. Provisión de los medios económicos para la ejecución de la estrategia; vale decir, debe aprobar las políticas de inversión y financiamiento, así como todos aquellos otros aspectos que afecten el patrimonio de la empresa.
3. Apoyo a la labor del ejecutivo principal y su equipo en la implementación de la estrategia
4. Tutelar el desarrollo del equipo de gerentes y directivos de la empresa. Debe asegurarse de que el grupo de directivos sea adecuado para el momento que vive la empresa y que se está preparando para el futuro elegido para la organización.
5. Obligaciones legales, de auditoría y de control de gestión.

No hay duda que la formulación de objetivos de carácter específico y su posterior evaluación se hace más fácil, y a veces sólo es posible, cuando los resultados que debe obtener un organismo público son de carácter cuantitativo (por ejemplo, el monto de impuestos recolectados, en el caso del SII, o el tiempo que deben esperar los pacientes en los hospitales y consultorios públicos). En general, se observa que los resultados de las dependencias públicas con funciones eminentemente ejecutivas tienen una dimensión cuantitativa dominante. Pensamos, por lo tanto, que es en este tipo de instituciones donde los directorios independientes debieran jugar un papel más relevante, especialmente en lo referido a la determinación de objetivos y el posterior monitoreo del nivel de logro de los mismos por parte de los funcionarios designados para ello. Por ejemplo, en servicios de salud y de educación es más fácil medir cuantitativamente los logros alcanzados que organismos como la Subsecretaría del Interior, o algunas áreas de la Cancillería, con funciones esencialmente políticas. En estas últimas, la existencia de directorios independientes que fijen las metas a lograr y evalúen el desempeño de sus funcionarios se hace menos factible y, por lo mismo, menos necesaria, ya que sólo agregaría burocracia y complejidad innecesarias a la conducción de este segundo tipo de organismos.

Existe, eso sí, una "zona gris", constituida por organizaciones públicas cuyos resultados son principalmente cualitativos, como las instituciones reguladoras (por ejemplo, la Subsecretaría de Telecomunicaciones o la Su-

www.cepchile.cl

perintendencia de AFP), en donde la definición de sus objetivos y estrategias es parcialmente política pero también parcialmente técnica y de un alto grado de complejidad. En estas situaciones, la factibilidad de constituir un directorio, determinar su papel y atribuciones, debería estudiarse caso a caso. Los resultados del trabajo de este tipo de instituciones, a pesar de tener componentes políticos importantes, pueden ser catastróficos si las decisiones se toman sólo con criterios políticos. Quizás sea conveniente pensar en directorios, u otros órganos similares, que vigilen el carácter técnico y la idoneidad ética de las decisiones y acciones que se tomen desde estas instituciones.

Ahora bien, para que un directorio pueda cumplir su objetivo y realizar las funciones que ello implica, se deben generar ciertas condiciones. En primer lugar, los estudios demuestran que el ejercicio de un buen gobierno por parte del directorio de una organización depende fundamentalmente de las cualidades de las personas que lo integran (Coombes y Watson, 2000). Si estas personas no poseen los conocimientos de dirección estratégica y de conducción de equipos directivos –adquiridos ya sea en la experiencia del ejercicio profesional o bien en la formación teórica–, difícilmente podrán llevar a cabo su tarea satisfactoriamente.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente. Se requiere además que los directores conformen un consejo de administración activo, es decir, que actúen con un nivel bajo de delegación de sus derechos y obligaciones. Un directorio activo es distinto de aquel que se establece sólo para cumplir con las formalidades legales (directorio "legal") y también del que por tener poca influencia en la marcha de la empresa suele calificarse de "nominal".

Lo anterior es consistente con las recomendaciones de la teoría de agencia (ver Apéndices), la que sugiere tener socios que conozcan el negocio, estén involucrados en la marcha de la empresa y tengan a su cargo la definición de objetivos estratégicos y la posterior auditoría de su cumplimiento por parte de la gerencia. La experiencia práctica confirma que cuando se dan estas condiciones los directorios funcionan mejor que en situaciones en las que este órgano no tiene las personas idóneas, no hace un seguimiento adecuado del negocio, o simplemente abdica y deja en manos de los gerentes tanto la formulación de objetivos como su implementación y posterior evaluación (Coombes y Watson, 2000).

Es en las empresas privadas de propiedad no familiar donde más frecuentemente se dan las condiciones para la existencia de un directorio activo. Aquí los directores, como propietarios o representantes directos de la propiedad, acostumbran a ejercer sus derechos libremente, sin sujetarse a intentos de coacción de eventuales figuras de poder (por ejemplo, el pro-

www.cepchile.cl

pietario fundador, en el caso de las empresas familiares) u otras limitaciones externas. También acostumbran a estar motivados por el sentido de propiedad dado que, en general, son remunerados según los resultados económicos de la empresa.

Otro elemento importante relacionado con el nivel de actividad del directorio dice relación con la composición del mismo, en términos de la existencia de directores internos y externos. Son directores internos aquellas personas que trabajan a tiempo completo en la empresa o que son accionistas significativos, dada la importancia de su participación en el capital. Los directores externos son aquellos que no trabajan en la empresa y que tampoco son accionistas significativos.

Diversos estudios demuestran que los directorios activos tienden a tener un número comparativamente muy superior de directores externos. En particular, en Estados Unidos, en los últimos diez años, la participación de los directores externos ha subido desde el 66% hasta el 78% del total de miembros que componen los directorios (Coombes y Watson, 2000). Los aportes de estos directores son diversos:

- Suponen un contrapeso importante a los ejecutivos de la empresa, dado su alto grado de independencia.
- Poseen esquemas de pensamiento distintos a los utilizados en la compañía. Un grupo de personas que trabaja conjuntamente de manera continua tiende a compartir el lenguaje y los puntos de vista; esto genera una inercia que muchas veces inhibe la capacidad de evolución y cambio de la empresa. Los directores externos aportan nuevas ideas, puntos de vista y maneras de interpretar los acontecimientos del entorno.
- Aportan fuentes de información y contactos más amplios, dada la diversidad de su procedencia.

Aparte de las características comunes que deben buscarse a la hora de incorporar un nuevo miembro a cualquier directorio, muchas de las cuales pueden parecer obvias (honestidad, valores personales, laboriosidad, competencia, capacidad de trabajo en equipo y dedicación, entre otras), los directores externos deben cumplir con ciertas características específicas que respondan a necesidades concretas de la organización.

Dichas características son:

- Formación previa y campo de especialidad: De los directores se debe esperar una visión global pero también debe buscarse que tengan un campo de especialidad concordante con la situación que aborda

www.cepchile.cl

o desea abordar la empresa. Se espera de los directores externos que ayuden a cubrir necesidades clave en términos de tecnologías, información, distribución, experiencia internacional, etc.

- Prestigio: Es importante como aporte a la legitimidad y credibilidad de la organización frente a su entorno.
- Conocimiento del sector donde opera la organización.
- Conocimiento previo de la historia de la empresa (éxitos, fracasos, principales condicionantes e inercias).

La creciente importancia de que los directorios cuenten con directores externos ha sido puesta de manifiesto recientemente por un estudio de la revista *The Economist* (2001), en el cual se destaca el papel cada vez más fundamental que cumplen los directores externos, específicamente en dos áreas: contribuir al diseño de la estrategia corporativa y monitorear a los ejecutivos. Al mismo tiempo existe evidencia reciente que indica que la presencia de directores externos marca una diferencia importante en los resultados de las compañías en donde están presentes (Coombes y Watson, 2000). Los resultados de estas investigaciones muestran que los inversionistas institucionales están dispuestos a pagar un *premium* de hasta un 28% por compañías caracterizadas por su buen gobierno, el que para los propósitos del estudio fue definido por la presencia sustantiva de estos directores externos.

También se debe analizar el tema de la distribución de responsabilidades entre el directorio y el ejecutivo principal, con miras a entender la importancia de que el primero sea activo en su quehacer. Una menor actuación decisoria del directorio provoca un aumento en la importancia del ejecutivo principal en la resolución de asuntos tales como el análisis del entorno, la estrategia de la empresa, la contratación y evaluación de ejecutivos, entre otros temas.

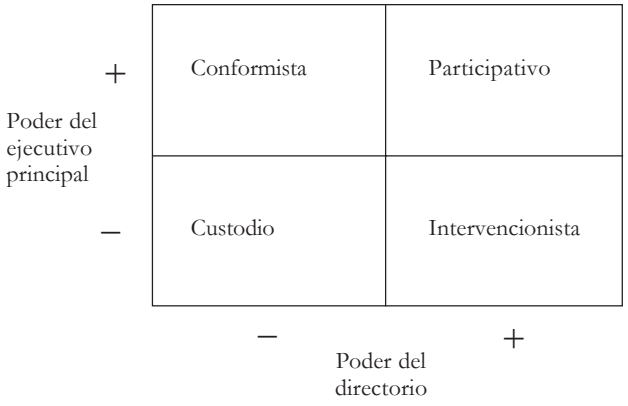
Esta acumulación de poder por parte de una persona lleva anexa ciertos riesgos (desde el punto de vista de la racionalidad en la toma de decisiones, si se subordina el interés de la empresa respecto a los objetivos particulares del gerente) que podrían provocar una serie de problemas si el directorio no desempeña su papel crítico como contrapeso de poder.

Algunas investigaciones han analizado el equilibrio de poderes entre el directorio y el ejecutivo principal. En particular, Pearce y Zahra (1991) han propuesto una tipología de directorios combinando las dimensiones de poder del propio directorio y el poder del ejecutivo principal. De esta clasificación surgen cuatro tipos diferentes de directorios (ver Figura 2):

El directorio participativo es el modelo a seguir. Es el que mejor responde a una fórmula en la que se separan gobierno y dirección. Aquí el

www.cepchile.cl

FIGURA 2 TIPOS DE DIRECTORIO



directorio, nombrado por la junta de accionistas, es amplio, muy activo y con alta participación de directores externos. Más aún, existe evidencia de que este tipo de directorios está fuertemente asociado a mayores niveles de productividad de las empresas en donde operan. En España, por ejemplo, la productividad de compañías con directorios participativos es aproximadamente el doble de aquellas organizaciones con otro tipo de directorios (Álvarez, Gallo y Ricart, 1998).

La experiencia internacional muestra que es en las empresas públicas en donde con menor frecuencia se presentan directorios participativos. A modo de ejemplo, se puede indicar que en España, con datos tomados en 1995, sólo el 5% de las compañías en manos del Estado cuentan con directorios participativos (Álvarez, Gallo y Ricart, 1998). Es en este tipo de empresas donde se da un mayor desequilibrio de poder, en algunas ocasiones a favor del directorio (intervencionista) y en otras a favor del ejecutivo principal (conformista). Este último caso parece ser el de muchas empresas públicas en Chile.

La existencia de directorios en las empresas también plantea el problema de quién debe elegir a dichas personas. Se podría pensar que cuando los distintos accionistas de una compañía son los que eligen a sus respectivos representantes en el directorio, las personas designadas tenderían a responder a los intereses particulares e inmediatos de quienes los nombraron y a no velar por la buena marcha de la organización en general y en el largo plazo. Más arriba, sin embargo, se ha mostrado evidencia que indica que los directorios más activos y efectivos son aquellos que muestran mayor diversidad de sus miembros e incluso aquellos que contienen un mayor número de directores externos no vinculados a la gestión de la

www.cepchile.cl

compañía ni a accionistas importantes. Por lo tanto, el argumento muchas veces esgrimido de que un directorio con una diversidad de intereses individuales llevaría a su paralización pues sus miembros se anularían mutuamente, no ocurre necesariamente. Por el contrario, dichas diferencias individuales son aprovechadas positivamente.

De hecho, la evidencia de numerosas empresas recogida en los estudios antes mencionados indica que aquellas que muestran una mayor valorización de sus acciones están gobernadas por directorios diversos en su composición. Esto indicaría que la diversidad genera creatividad en el proceso de diseño estratégico y aumenta los controles cruzados, lo que fomenta que la maximización de los objetivos corporativos se imponga por sobre los intereses individuales, que llevaría a menores niveles de desempeño corporativo.

Se ha demostrado que cuando es la propia junta de accionistas la que nombra o influye fuertemente en la nominación de los directores, es cuando se constituyen directorios más activos. Por el contrario, cuando la elección queda fundamentalmente en manos del gerente general o del equipo gerencial, los directorios tienden a ser cooptados por los ejecutivos de la empresa y se obtienen directorios pasivos (Álvarez, Gallo y Ricart, 1998). Esto estaría indicando que a pesar de que la elección de directores por parte de la junta de accionistas podría generar directorios cuyos miembros respondieran a intereses particulares e inmediatos, ocurre justamente lo contrario: dichos directores tienden a componer directorios activos preocupados por el buen desempeño de las empresas, dejando a un lado objetivos específicos que pueda tener quien haya nombrado a algunos de esos directores. Lo anterior es especialmente cierto para empresas cuya concentración de la propiedad se encuentra diluida en una diversidad de accionistas. Distinto es el caso de una empresa familiar, en donde el jefe de familia, a través de la designación del directorio, podría presionar a este cuerpo a promover en exceso los intereses particulares e inmediatos del mismo jefe de familia.

La forma en que se genera un directorio y su composición son, también, relevantes para el sector público y en este sentido la experiencia en empresas privadas puede aportar ciertas ideas a la elección de directorios en instituciones públicas. Los organismos del Estado deben responder asimismo, al igual que las empresas privadas, a una multiplicidad de intereses. El gobierno es quien representa a buena parte de esos intereses, por lo que le correspondería designar a un importante número de los directores que compondrían los directorios en instituciones públicas. Sin embargo, está en el propio interés del gobierno el crear la diversidad necesaria en los directorios –cuando se estime conveniente su existencia–, de forma de lo-

www.cepchile.cl

grar mayor creatividad en los procesos de planificación estratégica y un mejor control de gestión que elimine la posibilidad de que intereses particulares e inmediatos de partidos prevalezcan por sobre los objetivos generales y de largo plazo de la coalición de gobierno, en la gestión de una determinada institución pública. Retomaremos este tema más adelante, pues es la propia eficacia del sector público y el éxito en la gestión del Estado la que está en juego cuando se decide el mecanismo de elección y la composición de los directorios de ciertos organismos públicos.

1.2. Los directorios en grupos económicos o empresas holdings

A continuación profundizaremos en el estudio de la conformación de los directorios en empresas que manejan una amplia variedad de negocios, a veces relacionados, pero en ocasiones no vinculados. Se puede pensar en la administración pública como una empresa holding o divisional en la que una estructura central tiene el control de una serie de actividades realizadas por divisiones distintas, que en el caso del sector público pueden equivaler a distintas reparticiones del Estado. De allí que sea interesante mirar las características de los directorios de los holdings o corporaciones multidivisionales, para intentar extraer algunas lecciones de buen gobierno corporativo.

Las empresas multidivisionales y los grupos tienen en general, y a través de diversos países, directorios muy activos. Analizando nuevamente el caso español, se observa que las compañías multinacionales y las empresas no familiares mayoritariamente multidivisionales[2] tienen una proporción de directorios participativos (16% y 17%, respectivamente), que no es menor que las empresas públicas y familiares (5% y 14% de directorios participativos, respectivamente).

La existencia de directorios participativos en empresas o grupos multidivisionales podría deberse a que estas empresas adoptan estas estructuras cuando alcanzan tamaños importantes y operan en una amplia variedad de negocios. En estas circunstancias la estrategia corporativa suele ser bastante compleja, por lo cual se genera una importante dinámica de decisiones de asignación de recursos, control y de estructuración y desarrollo de vínculos entre las distintas unidades. A su vez, estas empresas con directorios activos requieren un mayor número de directores externos. En el caso de España, las empresas multidivisionales tienen un promedio de 6,2 directores externos, mientras que en aquellas que sólo tienen una línea de

[2] El 62% de las compañías multinacionales y el 68% de las empresas no familiares encuestadas tienen estructuras divisionales o semejantes.

www.cepchile.cl

negocios el número de directores externos sólo llega a 3,1; exactamente la mitad. Lo anterior podría explicarse por el hecho de que cada una de las divisiones o negocios requerirá la atención de algunos directores especialistas, dada la particularidad del negocio y la industria en que dicha empresa filial opere (Álvarez, Gallo y Ricart, 1998).

Consideremos la relación entre los directorios de las distintas empresas que conforman un holding. En primer lugar, debiera constituirse una estructura de directorios entrelazados. Es conveniente que un grupo de directores constituya el núcleo duro del gobierno de las distintas unidades de negocio que conforman el holding; en nuestro caso, las distintas reparticiones públicas. Esto aseguraría que los objetivos estratégicos de cada unidad administrativa sean coherentes entre sí y estén enmarcados dentro de las prioridades globales que se haya fijado el Estado. Al mismo tiempo, permitiría constituir un instrumento de coordinación de valores, políticas, sistemas y recursos, al más alto nivel, de manera de evitar incoherencias y duplicidades.

Por otra parte, la especificidad propia de cada una de las empresas y negocios de un holding hace conveniente nombrar directores externos con una destacada trayectoria en el sector donde compite dicha unidad de negocio, de tal manera que complemente las contribuciones de los directores que representan al holding. Algunos grupos empresariales han hecho incluso una división más fina de sus negocios y han agrupado aquellos que tienen afinidades, dentro de divisiones de negocios especializadas. Este fue el caso de la compañía británica *Imperial Chemical Industries* (ICI), la cual debido a la diversidad de sus negocios decidió dividirse en dos grandes corporaciones: el nuevo ICI, a cargo de los negocios químicos, y Zeneca, que absorbió los negocios de biotecnología (Owen y Harrison, 1995). El grupo se dividió, entonces, en dos grandes subconglomerados. En cuanto a sus órganos de gobierno, el grupo ICI estructuró un directorio a nivel del holding. Parte de los directores que componían ese directorio fueron nombrados simultáneamente directores en las distintas empresas del nuevo ICI. A su vez, otro número de directores del holding asumió responsabilidades paralelas como directores de la división Zeneca. Lo que allí se tiene por lo tanto es, en primer lugar, un directorio a nivel del grupo de empresas. Luego, diferentes subgrupos de esos directores participan en las empresas pertenecientes a cada gran división dentro del grupo. En estos directorios, a su vez, participan otros directores, generalmente externos, cuyas mayores competencias son su conocimiento de los mercados, tecnologías y clientes específicos de dichas compañías.

En esta sección hemos analizado qué funciones debe cumplir un directorio y cómo estas atribuciones se diferencian de la labor asignada a los

www.cepchile.cl

ejecutivos. Los primeros, hemos indicado, debieran concentrarse en la determinación de los objetivos estratégicos y el posterior seguimiento de su cumplimiento, mientras que los gerentes deberían ocuparse de llevar a la práctica los objetivos trazados por el directorio.

1.3. La determinación de objetivos a través de toda la organización

Una vez que los objetivos de la organización han sido definidos fundamentalmente por el directorio, conviene discutir cómo se puede lograr que esas metas lleguen al resto de la organización. Si nos guiamos por el modelo participativo, la responsabilidad fundamental sobre la definición de la estrategia de negocios de la organización debería recaer sobre el directorio. Es razonable pensar que los principales ejecutivos serán convocados y consultados cuando dicha discusión se produzca, puesto que los gerentes conocen el negocio y sus opiniones pueden ser relevantes. Si esto ocurre así, los altos ejecutivos conocerán cuáles son los objetivos estratégicos de la compañía. El siguiente paso, entonces, consiste en hacer que el resto de la organización internalice y actúe de acuerdo a esas metas.

En este sentido, la administración por objetivos (APO) establece un método para hacer operacional el establecimiento de metas. La APO propone el establecimiento de metas tangibles, verificables y medibles que se definen con alguna participación de los niveles inferiores de la organización. Esto quiere decir que todos los objetivos organizacionales se traducen en objetivos específicos para las diferentes unidades organizacionales y los miembros individuales. La APO hace operativo el concepto de los objetivos mediante la planeación de un proceso por el cual los objetivos se difunden, explicitan y opercionalizan a través de la organización. Los objetivos globales de la empresa se traducen en objetivos específicos para cada nivel subsiguiente (esto es, divisional, departamental e individual). Cuando se establecen los objetivos para las unidades inferiores de la organización, la APO plantea la participación de dichos ejecutivos y empleados en la definición de sus propios objetivos. Es decir, se proponen ciertos objetivos generales desde los niveles superiores y los mandos inferiores discuten con sus jefes directos las metas específicas a cumplir. El resultado es una jerarquía de objetivos que une los objetivos de un nivel con los del siguiente. Y para el empleado individual, la APO proporciona objetivos específicos de desempeño personal.

En el contexto de las organizaciones públicas, en niveles jerárquicos ejecutivos, un esquema de fijación de objetivos como el planteado por la APO es perfectamente posible. Una vez que los objetivos estratégicos hayan sido definidos por el directorio de una determinada repartición, la máxi-

www.cepchile.cl

ma autoridad de dicha repartición debería proceder a establecer metas específicas para cada una de sus unidades y funcionarios, desde el primero hasta el último nivel, siguiendo el método recién descrito.

El compromiso de los directivos públicos de más alto nivel en la aplicación de la APO, eso sí, es fundamental. De hecho, algunas investigaciones muestran que uno de los elementos críticos para el éxito en la aplicación del sistema de APO, es el compromiso de la gerencia general, o jefe de servicio en nuestro caso, en el proceso. Rodgers, R. y Hunter, J. (1991), por ejemplo, identifican diversos problemas que suelen dificultar la implementación de éstos procesos. Una de los escollos más importantes, señalan, es la falta de compromiso de la alta dirección con la APO. Ese estudio encontró que cuando había compromiso de la alta dirección con un programa de APO, las ganancias de productividad promediaban un 56%. Cuando este compromiso era bajo las ganancias en productividad promediaban solo un 6%.

2. Gestión de competencias: ¿Cómo conseguir las personas más idóneas para llevar adelante los objetivos planteados?

La teoría de los recursos que se menciona en el Apéndice identifica a los recursos humanos y su adecuada gestión como una de las competencias clave que una organización debe promover, de tal manera de poder desarrollar una ventaja competitiva sustentable en el tiempo.

Pero, ¿cuáles son las competencias que tienen las personas? Las competencias son aquellos comportamientos observables y habituales que posibilitan el éxito de una persona en su actividad o función. Pueden ser motivaciones, rasgos de carácter, conceptos de uno mismo, actitudes o valores, conocimientos o capacidades cognoscitivas o de conducta. Competencias son, por tanto, cualquier característica individual que se pueda medir de un modo fiable y que se pueda demostrar que su presencia distingue de una manera significativa entre los trabajadores que mantienen un desempeño excelente y aquellos que son sólo adecuados.

Se han observado tres grandes tipos de competencias fundamentales: las técnicas (relativas al puesto de trabajo), las directivas y las de eficacia personal. Las primeras suelen referirse a conocimientos o habilidades necesarias para desempeñar un trabajo específico (por ejemplo, dominio del inglés o manejo de bases de datos). Estas competencias, por lo tanto, tienen un impacto muy directo en los resultados económicos y financieros que pueda obtener una organización.

Las competencias "directivas", en cambio, son aquellas que posibilitan el cumplimiento de la función gerencial, haciendo posible que el di-

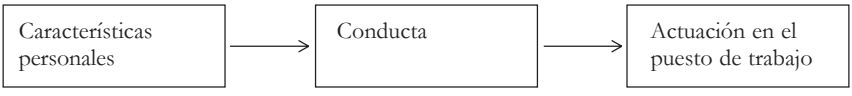
www.cepchile.cl

rectivo diseñe estrategias que produzcan valor económico, calidad en el servicio y que, simultáneamente, desarrolle las capacidades de sus empleados de modo que éstos obtengan el desempeño deseado y se lleguen a identificar con los objetivos de la organización. Estas competencias permiten, en definitiva, el desarrollo de los empleados y que ellos puedan incrementar su compromiso y confianza en la empresa debido a una cierta capacidad ejecutiva y a un liderazgo adecuado.

A estos dos tipos de competencias propiamente empresariales hay que añadir las competencias que se denominan de "eficacia personal", que son aquellos hábitos que facilitan una relación eficaz de la persona con su entorno. Estos hábitos se refieren tanto al equilibrio y desarrollo personal como a la mantención de una relación activa y estimulante con el entorno. Ejemplos de este tipo de competencias son: iniciativa, creatividad, autonomía personal, disciplina, concentración, autocontrol, proactividad, autogobierno, administración del tiempo, manejo del estrés, gestión del riesgo, autocrítica, autoconocimiento, capacidad de cambio, optimismo, automotivación, entusiasmo, credibilidad, equidad y honestidad, entre otras.

Las competencias, a su vez, pueden relacionarse con el desempeño por medio de un sencillo modelo causal:

Figura 3 Relación entre competencias y desempeño laboral



- Motivaciones
- Rasgos de carácter
- Conceptos de uno mismo
- Conocimientos/Habilidades
- Actitudes/Valores

Como puede verse, las competencias incluyen una intención, una acción y un resultado. Por ejemplo, la motivación por el logro generará conductas emprendedoras (fijación de objetivos, responsabilidad por resultados obtenidos, asunción de riesgos calculados, etc.) que en la empresa pueden llevar a una mejora constante de la calidad, la productividad, las ventas y otros resultados económicos.

De lo anterior, resulta claro que la gestión de las personas basada en las competencias requiere de un determinado modelo de Departamento de Recursos Humanos (DRH). Éste debe preocuparse de seleccionar, desarrollar, valorar e incentivar a los empleados de forma que la empresa cuente con las personas más capacitadas y comprometidas que sea posi-

www.cepchile.cl

ble. El DRH es responsable de proporcionar a la empresa el conjunto de competencias que ésta necesita para asegurar el logro de sus objetivos de negocio y su competitividad (Sparrow, 1994).

Un sistema de selección y contratación basado en competencias requerirá, en primer lugar, determinar los criterios de desempeño más valorados por la organización para el puesto vacante y, a partir de ellos, definir las cualidades/competencias a buscar en los candidatos. Normalmente, el sistema de selección identificará un número reducido de competencias (6 ó 7) como claves para las funciones requeridas. Cada organización, incluidas las públicas, debe decidir las competencias que necesitan sus directivos para conseguir los fines específicos que se han planteado. Para que éstas se puedan mantener en un nivel manejable a la hora de seleccionar a un ejecutivo, debe determinarse cuáles son susceptibles de desarrollar a partir de las características innatas de los candidatos. Muchas veces, desde un punto de vista de relación costo/eficacia, es preferible contratar a personas con una "base apropiada" (motivos y rasgos de carácter) y luego formarlas en los conocimientos y capacidades necesarias para realizar un trabajo específico.

El desarrollo de competencias no considera sólo el desarrollo de conocimientos sino también de actitudes y habilidades. En otras palabras, el desarrollo de una competencia directiva es un proceso que requiere información (datos cualitativos y cuantitativos sobre la realidad), formación (que capacite a la persona para anticipar las consecuencias de sus acciones y que, como consecuencia de ello, descubra nuevos motivos impulsores de su acción) y entrenamiento (consiste en la repetición de acciones para la adquisición de hábitos y formas de actuar que son más eficaces).

El sistema de gestión de competencias puede ser particularmente relevante para la selección de personas destinadas a ocupar cargos de responsabilidad en el sector público, sean ellos directores, jefes de servicios o cualquier otro puesto en algún organismo del Estado. Los sistemas de selección basados en competencias se centran en métodos de filtrado que se emplean para seleccionar, con rapidez y eficacia, un pequeño número de los mejores candidatos de entre un gran número de solicitantes previamente escogidos. Estos procedimientos ponen el acento en la identificación de unas pocas competencias fundamentales, especialmente para el caso de los funcionarios de alto nivel, que cumplan las siguientes condiciones:

1. Que sean relevantes para el cargo que se pretende que la persona desempeñe. Esto requiere una cuidadosa identificación de las competencias más importantes requeridas por el puesto de trabajo. Desde luego, es necesario disminuir el papel de criterios tales como la afi-

www.cepchile.cl

liación política o afinidad a ciertos grupos de interés, puesto que se trata de encontrar a la persona que mejor pueda gestionar una determinada repartición, en beneficio de clientes, usuarios, y la ciudadanía en general, y no en respuesta a intereses privados o de ciertas facciones.

2. Que los postulantes hayan desarrollado y demostrado esas competencias en su vida laboral (por ejemplo, iniciativa). En otras palabras, el sistema de gestión por competencias promueve la búsqueda de personas de reconocida trayectoria profesional en el campo de acción que interese.
3. Que sean competencias que puedan predecir las perspectivas de éxito de largo plazo del candidato, y que sean difíciles de desarrollar mediante formación en la empresa o experiencia en el trabajo (por ejemplo, competencias dominantes, como la motivación por logros).
4. Que sean competencias que se puedan evaluar de un modo fiable empleando una evaluación breve.

El modelo de competencias analizado es válido para el reclutamiento y desarrollo posterior tanto de miembros de directorios, altos directivos, jefes de servicio y funcionarios de cualquier nivel dentro de la administración pública. En la sección anterior se especificaron algunas de las características y habilidades que debieran tener quienes ocupen el cargo de directores en cualquier organización, incluso una repartición pública. A continuación, en cambio, proponemos algunas herramientas para evaluar el desempeño individual de personas que trabajen en cualquier tipo de organización, especialmente los de mayor nivel.

3. ¿Cómo evaluar el desempeño y controlar la gestión de las personas en una organización?

La secuencia lógica en un modelo de gestión por competencias nos lleva a la consideración del tema de la evaluación del desempeño. Este es hoy día un término muy utilizado del que, sin embargo, no existe una definición única. En algunas compañías se considera como un sinónimo de administración por objetivos; en otras es un simple acontecimiento anual relacionado con la remuneración a pagar en relación al desempeño alcanzado.

La evaluación del desempeño consiste en la identificación, medición y gestión del rendimiento de las personas en las empresas (Carroll y Schneir, 1982). La identificación consiste en determinar qué áreas de trabajo y qué comportamientos o habilidades debe considerar quien evalúa, a la hora

www.cepchile.cl

de medir el desempeño. Por lo tanto, el sistema de evaluación deberá centrarse en actividades que afecten el logro de los objetivos de la empresa, y no en características que no tengan relación con el desempeño.

La medición, elemento principal de todo sistema de evaluación, consiste en la realización de juicios por parte del evaluador sobre lo "bueno" y lo "malo" que ha tenido el desempeño de una persona en concreto. Para que sea efectiva, la medición del desempeño deberá ser comparable a través de toda la organización. Esto quiere decir que cada evaluador deberá definir las variables de desempeño que son relevantes para sus subordinados y evaluarlas utilizando medidas o escalas que posteriormente sean comparables con otras áreas de la institución (Banks y Roberson, 1985). De esta manera, aunque los contenidos de los distintos cargos en una empresa sean diferentes se pueden utilizar escalas uniformes de medición que hagan comparable el desempeño de sus diferentes miembros.

La gestión es el objetivo primordial de cualquier sistema de evaluación. La evaluación debería ser algo más que una actividad que mira al pasado y que felicita o reprueba a las personas por su trabajo durante el período anterior. Con el fin de facilitar la gestión del rendimiento, la evaluación debe orientarse también hacia el futuro, hacia lo que los empleados pueden hacer para desarrollar al máximo sus competencias. Esto requiere que los funcionarios en puestos de mayor jerarquía proporcionen una retroalimentación a sus subordinados respecto a qué competencias deben desarrollar.

3.1. ¿Qué se debe evaluar?

En la actualidad, las organizaciones están utilizando dos grandes criterios, o una combinación de ellos, para evaluar el desempeño de sus empleados, especialmente el de profesionales y ejecutivos. El primero es un sistema de evaluación basado en objetivos y resultados obtenidos, mientras que el segundo se concentra en el nivel de desarrollo de competencias logrado por las personas. Las principales diferencias entre ambos sistemas son:

FIGURA 4 DOS CRITERIOS PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LOS EMPLEADOS

Evaluación por objetivos	Evaluación por competencias
- Énfasis en el "qué" se consigue	- Énfasis en el "cómo" se consigue
- Horizonte de corto plazo	- Horizonte de largo plazo (enfocado a desarrollar las competencias necesarias para compertir en el futuro
- Orientado a la recompensa	- Orientado al desarrollo personal

www.cepchile.cl

Recientemente, algunas compañías comienzan a utilizar una suerte de combinación de los dos criterios anteriores. Uno de los instrumentos utilizados es el denominado Cuadro de Mando Integral (*Balanced Scorecard)*. Esta herramienta, propuesta por Kaplan y Norton (1996), añade índices de competencias a los indicadores de resultados financieros tradicionales, calculando luego una media ponderada de las distintas calificaciones obtenidas, la que sirve de base para determinar la parte variable de la remuneración del evaluado.

Otros autores, sin embargo, recomiendan que la evaluación de competencias reciba un tratamiento separado de la evaluación del desempeño, dado que ambas actúan en realidades tan distintas como son los objetivos organizacionales y el desarrollo de los empleados. Juntar ambos sistemas en una sola evaluación puede producir percepciones de falta de justicia comparativa entre los empleados, con consecuencias negativas para la motivación, el rendimiento y la capacidad de innovación (Amabile, 1998; Cardona, Lawrence y Bentler, 1999).

3.2. ¿Quién debe evaluar?

En la teoría de la agencia, el asunto principal consiste en desarrollar sistemas de control que alineen los intereses de los accionistas y gerentes en los diversos niveles. El propósito de los sistemas de control es el de entregar a los accionistas y gerentes la información que puedan utilizar para revisar el desempeño, identificar problemas y distribuir los recursos con el fin de mejorar la ventaja competitiva de la organización. Por ejemplo, en el nivel superior, el papel del directorio es desarrollar estándares de desempeño que pueda utilizar para evaluar las actividades de los altos gerentes y crear una estructura de incentivos que los motive y alinee sus intereses con aquellos de los accionistas (Tosi y Gómez-Mejía, 1989). Asimismo, el rol de la dirección general corporativa consiste en desarrollar sistemas de control que permitan a los altos gerentes monitorear y evaluar el desempeño de los gerentes de nivel inferior y estimularlos para que trabajen hacia el logro de los objetivos corporativos. Este modelo debería repetirse a lo largo de la organización.

La idoneidad de la persona o personas que tienen que participar en el proceso de evaluación de directivos y los incentivos que tengan para efectivamente evaluar, son dos de los puntos más críticos y discutidos de todo el sistema de evaluación del desempeño. Latham y Wixley (1993) explican las características, ventajas y deficiencias de las prácticas más comunes en este aspecto.

En todas las empresas en las que hay sistemas formales de evaluación, un superior, ya sea el superior inmediato, el director general o varios

www.cepchile.cl

a la vez, actúan como parte decisiva en la evaluación del desempeño. Son ellos los que mejor conocen a sus subordinados, el trabajo que realizan, los resultados obtenidos y todos los datos asociados a su desempeño. El deber de evaluar a sus subordinados tiene que ser parte de su descripción de funciones y, si es posible, deben existir los incentivos apropiados para que efectivamente cumplan con esa tarea. Además, si la evaluación que se haga está asociada a algún tipo de incentivos, es lógico que el evaluador sea también el responsable de repartir los frutos de los rendimientos.

Las evaluaciones en las que sólo participa el superior jerárquico pueden presentar, sin embargo, algunas deficiencias. Primero, pueden estar sujetas al sesgo del evaluador y, tal como revelan algunos estudios, la puntuación del evaluado depende demasiado de la opinión de éste sobre cómo se tendría que haber realizado el trabajo, en vez de limitarse a verificar si los objetivos se obtuvieron plenamente. Otro factor que puede perjudicar la precisión de la evaluación es que el superior puede tener poco conocimiento del modo en que se realiza el trabajo, quedando los resultados como única fuente de evaluación. Ésta, en ocasiones, puede no ser la mejor manera de evaluar el desempeño, ya que suelen existir consideraciones relevantes de índole cualitatitavo, no tomadas en consideración a la hora de medir los resultados obtenidos.

Un estudio de Longenecker y Goff (1990) revela que las causas más importantes de la ineficacia de los sistemas de evaluación de desempeño están relacionadas con la incompetencia y los incentivos que tenga el superior a la hora de implementar el proceso. Entre otros aspectos, citan:

- Falta de claridad a la hora de establecer objetivos.
- Falta de conocimiento por parte del superior del rendimiento real del evaluado.
- Falta de preparación y habilidad por parte del superior para llevar a cabo la evaluación.
- Falta de seriedad por parte del superior para graduar adecuadamente al evaluado.

Por estas razones parece necesario que la organización invierta en proveer la formación adecuada a los encargados de realizar las evaluaciones.

Existe también la posibilidad de que sean los subordinados o los pares los que evalúan a la persona en cuestión. Ello presenta algunas de las ventajas y deficiencias que mencionábamos para el caso en que el superior sea el evaluador. Por ello, muchas organizaciones usan hoy una diversidad de evaluadores, tales como superiores, colegas, subordinados y clientes o

www.cepchile.cl

usuarios. En estos casos, cuando participan un conjunto de evaluadores simultáneamente, el sistema de evaluación se conoce como "evaluación de 360 grados".

Para que esta herramienta sea utilizada eficazmente se requiere considerar los siguientes aspectos:

- Tener claro y comunicar al personal cuál es el propósito al utilizar la herramienta. No es lo mismo utilizarla para propósitos de desarrollo profesional que para tomar decisiones de promoción o retribución.
- Se requiere, para que sea fiable, que la evaluación se realice en un entorno de confianza (confidencialidad de los datos y anonimato de los evaluadores).
- Los evaluadores deben ser lo suficientemente representativos del rango de actividades y relaciones asociadas al directivo evaluado.
- Es importante adoptar una presentación clara y sencilla de asimilar de los resultados obtenidos, de manera de hacer más comprensible su significado y más eficaz su aplicación.

La evaluación de 360 grados va incluso más allá que la teoría de la agencia al asumir que el control de los pares es un buen método para evitar comportamientos oportunistas por parte de quienes trabajan en una organización. En la evaluación de 360 grados0, los sesgos individuales de cada evaluación son compensados por las opiniones de los otros evaluadores, obteniéndose así una opinión más equilibrada del desempeño y competencias del evaluado.

Este sistema de monitoreo mutuo es particularmente necesario cuando las tareas a realizar requieren de los esfuerzos conjuntos de diferentes miembros de la organización. A su vez, sus efectos se potencian si es que está asociado a un sistema de recompensas colectivo. En estos casos, cada miembro de la organización velará por que no existan "pasajeros que viajen gratis" o *free riders* en la empresa.

Evidentemente, cualquiera de estos sistemas de evaluación de desempeño es aplicable al ámbito del sector público. Los miembros del directorio de cada organismo deberían definir los objetivos estratégicos que deben cumplir los altos funcionarios de cada dependencia pública, para posteriormente evaluar su desempeño. A partir de ahí serán los propios funcionarios de mayor responsabilidad quienes deberán establecer las metas a sus subordinados para luego evaluar el rendimiento de los mismos. El sistema podría perfeccionarse incluso e incorporar la evaluación de subordinados, colegas y usuarios de los diferentes servicios públicos, de ma-

www.cepchile.cl

nera tal de desarrollar una evaluación tipo 360 grados que fomentara el alineamiento de las conductas de las personas con los objetivos de gestión que se les han trazado.

4. Sistemas de incentivo: ¿Cómo promover comportamientos y desempeños alineados con la estrategia de la organización?

Finalmente, debemos analizar el último elemento de gestión propuesto en nuestro modelo, el que se refiere a los incentivos que deben implementarse de tal forma que las personas generen comportamientos y acciones que estén alineados con los objetivos de negocio de la empresa.

La retribución total de un empleado tiene tres componentes. El primero es el salario base, es decir, la cantidad fija que recibe un empleado regularmente. El segundo componente está formado por los incentivos variables. Éstos se pagan cuando la persona obtiene un alto nivel de desempeño en términos de algún indicador objetivo de resultados que se haya predefinido. Generalmente, estos índices están referidos a alguna variable de desempeño asociada a la estrategia de negocios deseada, entre los que pueden mencionarse la calidad del trabajo, el número de unidades producidas, los resultados financieros obtenidos o el nivel de desarrollo de ciertas competencias, por mencionar algunas. El tercer elemento de la retribución total está formado por prestaciones o beneficios, como por ejemplo, seguros, vacaciones o vehículo.

El tema de las retribuciones es particularmente relevante en el ámbito del directorio y la alta dirección de una organización. Según Gómez-Mejía (1994), la importancia de este tema se debe a varios factores. En primer lugar, la compensación es importante debido al decisivo efecto que las acciones de los directores y altos directivos tienen en el logro de los objetivos estratégicos de la empresa. Las decisiones de mayor relevancia están en gran medida bajo su responsabilidad y, por tanto, de ellos depende el futuro de la organización. Entre las decisiones estratégicas se suelen encontrar, por ejemplo, la elección del sector y mercado de competencia, la estrategia de crecimiento, las políticas de innovación, los estándares de servicio y calidad, productividad y el posicionamiento frente a los diversos tipos de riesgo que enfrenta la empresa, entre otros aspectos. Sin una compensación incentivadora, la empresa se puede encontrar con directores y gerentes extremadamente conservadores.

Una segunda área de impacto de la retribución de directores y ejecutivos son las implicaciones de la percepción de la equidad retributiva al interior de la empresa. Todas las organizaciones son objeto de presiones ejercidas por distintos grupos de interés en relación a la cuantía de las re-

www.cepchile.cl

muneraciones de sus directivos. Entre esos grupos se pueden incluir los accionistas (la opinión pública, en el caso de empresas y organismos estatales), el gobierno, los sindicatos, los políticos, etc. Las grandes sumas de dinero percibidas por los directores y altos ejecutivos han llegado a ser motivo de controversia en la prensa, y, generalmente, se considera que están remunerados en exceso.

Finalmente, también se ha de considerar el "efecto cascada", por el que una alta remuneración de los principales directivos aumenta, con impacto descendente, la compensación en niveles directivos inferiores. Parece normal esperar también que si, por ejemplo, la remuneración percibida por directores y gerentes va ligada a resultados, sea así también en los niveles inferiores.

Para conseguir que la parte variable de la retribución sea un elemento motivador dirigido a la consecución de los objetivos de la organización, es necesario seleccionar acertadamente las dimensiones de su composición. Éstas pueden ser: primero, aspectos directamente relacionados con los resultados económicos a corto plazo, por ejemplo a un año, y a veces, con resultados de mayor plazo. Un mal diseño de la política retributiva de los directores y ejecutivos puede derivar en malas decisiones estratégicas y de gestión. En este sentido, se puede citar como ejemplo lo que a veces ocurre con incentivos asociados a la estrategia de crecimiento. Una empresa puede verse involucrada en una política agresiva de fusiones y adquisiciones, promovida por los niveles gerenciales superiores, aun sacrificando la rentabilidad deseada por los accionistas, producto de que la compensación de los primeros esté ligada en exceso al tamaño de las ventas y no a la tasa de rentabilidad.

En segundo lugar, la retribución variable puede incorporar dimensiones no tan directamente relacionadas con resultados económicos, al menos a corto plazo, pero que pueden tener mucha importancia para la empresa, pues significan la consecución o desarrollo de fortalezas básicas que permitirán aprovechar futuras oportunidades de negocio, es decir, seguir obteniendo buenos resultados económicos en períodos más alejados en el tiempo. Esto ha sido planteado también en algunas herramientas de evaluación de desempeño como en el *balance scorecard* propuesto por Kaplan y Norton (1996) y mencionado anteriormente. Por ejemplo, se señala el desarrollo de competencias directivas de las personas, como un criterio cada vez más importante utilizado por las empresas para, junto con el logro de metas financieras de corto plazo, ir construyendo capacidades que permitan la sustentabilidad de los resultados futuros.

En los planes de retribución basados en competencias se utilizan éstas como base de la compensación; así, los empleados van subiendo de nivel

www.cepchile.cl

salarial con cada nueva competencia o conocimiento que logran adquirir y desarrollar.

Los sistemas basados en competencias tienen las siguientes ventajas:

- Crean una fuerza de trabajo más flexible, no circunscrita a los contenidos de los puestos de trabajo que se especifican en las descripciones.
- Fomentan la formación interdisciplinaria en los equipos de trabajo.
- Reducen los costos de dirección al desarrollar en todos los empleados habilidades tales como programación, coordinación, formación y liderazgo; en definitiva, mejora la "autodirección" del empleado.
- Aumentan el control que los trabajadores tienen sobre su retribución (saben qué competencias deben desarrollar para lograr un aumento salarial y ya no necesitan esperar un ascenso para alcanzar un nivel salarial más alto).

Sin embargo, los sistemas basados en competencias tampoco son la panacea. Existen riesgos como el hecho de que las remuneraciones más elevadas por adquisición de competencias no se traduzcan en aumentos de productividad o que las cuotas de subjetividad a la hora de evaluar las competencias provoquen sentimientos contraproducentes de injusticia en los empleados. Una posible solución a este problema puede ser premiar la adquisición y desarrollo de competencias a través de mecanismos de promoción y desarrollo de carrera. Para esto, eso sí, es necesario desarrollar primero mecanismos para identificar y evaluar las competencias que permitirían acceder a estos mecanismos de avance de carrera.

Otras variables de largo plazo que se utilizan en los sistemas de compensación tienen que ver con la capacidad de las personas para mejorar ciertos procesos dentro de la empresa. Así, se retribuye en forma variable el desarrollo de fortalezas en el proceso logístico de la empresa (aprovisionamiento, producción, distribución, venta), o en procesos de soporte a dicho proceso logístico, etc.

La importancia relativa de cada uno de los factores para establecer la remuneración variable dependerá en gran medida de la situación de la organización y de su estrategia: una empresa en expansión o consolidación en el mercado, dará más importancia a fortalecer sus procesos y aspectos menos tangibles. Por su parte, una empresa ya consolidada y con un buen segmento de mercado, dará seguramente más importancia a factores tangibles y de "explotación", como son propiamente los resultados económicos, de productividad, calidad y servicio. Como se ve, la compensación variable dependerá de la situación específica y los objetivos de negocio de

www.cepchile.cl

cada organización en particular. En el sector público debiera ocurrir algo parecido. El directorio a cargo de cada servicio debiera ser, en el caso de los organismos públicos, quien fije los criterios para el otorgamiento de los sueldos variables.

De hecho en Chile, en algunas reparticiones de la administración pública se ha avanzado en esta materia. A partir de 1994 se puso en marcha un sistema de indicadores y metas de gestión que en 1997 alcanzó a 67 servicios públicos. Ellos representan aproximadamente un 80% del total de servicios públicos con mejores posibilidades de ser evaluados, pues desarrollan tareas ejecutivas y sus resultados son mayoritariamente cuantitativos, y por lo tanto más factibles de ser medidos (Marcel, 2000). En 1997, la medición de resultados a través de indicadores se complementó con un sistema de bonificaciones por desempeño individual, las que se aplicaron a dos tercios de los funcionarios mejor evaluados de cada institución, junto a bonificaciones por desempeño colectivo, ligadas al logro de metas incorporadas el un programa de mejoramiento de gestión (PMG) de carácter anual.

También se implementó un programa de evaluación a cargo de especialistas externos, quienes tenían la misión de monitorear el desempeño en determinados organismos públicos. Se podría pensar que este sistema vendría a reemplazar a posibles directorios designados en ciertas instituciones públicas. Esto ocurriría sólo parcialmente, por cuanto, si bien los expertos externos ejercen una labor de control, ellos no necesariamente están capacitados para generar diseños estratégicos apropiados y tampoco tienen la experiencia para asumir responsabilidad en la conducción de una determinada dependencia del Estado. Los evaluadores externos ejercen un rol de inspectores que es, por cierto, distinto al papel de director en cualquier organización, por cuanto el perfil, habilidades y nivel de experiencia que se requiere en el segundo caso, es muy superior al primero.

Probablemente, el principal mérito de este programa de modernización de la gestión pública está en haber iniciado la incorporación del tema del desempeño en la agenda de las instituciones públicas y en haber experimentado con una amplia variedad de instrumentos que forman parte de las tendencias mundiales en materia de gestión pública. Sin embargo, la incorporación de este sistema de evaluación y retribución no significó una mejor rendición de cuentas o una mayor capacidad de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, pues el monumental volumen de información resultó imposible de procesar eficientemente para los organismos coordinadores del sistema. Adicionalmente, es probable que tampoco los funcionarios y jefes de servicio a cargo de promover y aplicar el sistema hayan tenido los incentivos adecuados para hacerlo. Como resultado,

www.cepchile.cl

el 95% de los empleados públicos recibió bonificaciones por desempeño colectivo sin que se hubiera determinado claramente hasta qué punto ello fue resultado de mejoras reales y sustantivas en cada institución (Marcel, 2000).

III. PROPOSICIONES PARA EL SECTOR PÚBLICO CHILENO

En los últimos años ha aumentado de manera importante el conocimiento teórico y la experiencia práctica en el terreno del gobierno corporativo y la dirección de empresas. Particularmente en el ámbito de la empresa privada son numerosas las teorías, modelos de gestión y evidencia empírica de buenas prácticas de gobierno y gestión que han contribuido decisivamente al mejoramiento sustancial de su administración. Algunas de estas prácticas han sido implementadas en los procesos de modernización del sector público de otros países. Dado el apreciable tamaño y el decisivo papel que cumple el sector público en nuestro país, se hace necesario entonces intentar aplicar algunas soluciones exitosas implementadas en otros lugares para enmendar nuestras deficiencias.

El uso de prácticas de gestión provenientes del sector privado para impulsar gestiones más eficientes y efectivas de las organizaciones públicas parece ser un camino seguido en la mayoría de los procesos de modernización tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo (ministerio de Hacienda, 1996; El Mercurio 1997; Osborne, D. y Gaebler, T., 1990). Temas como planificación estratégica, control de costos, determinación de centros de costos, evaluación de desempeño basados en el rendimiento, incentivos por productividad y muchos otros, se escuchan cada vez con más frecuencia en las organizaciones del sector público en diversos países (Osborne, D. y Gaebler, T., 1990; Beyer, 1998; Schick, 1996).

Osborne y Gaebler (1990) hablan del gobierno "empresarial". Por gobierno empresarial no debe entenderse un gobierno orientado a la maximización del lucro sino más bien un gobierno que utiliza las fuerzas y procedimientos de la economía de mercado para lograr sus propósitos. Desde esta perspectiva las organizaciones públicas deberían buscar la eficiencia y efectividad de sus servicios con la misma decisión con que lo hacen las organizaciones del sector privado. Deberían ser organizaciones que se acerquen a sus usuarios con la misma dedicación con la cual las organizaciones con fines de lucro buscan satisfacer las necesidades de sus clientes, con una fuerte tendencia a facilitar la participación de la comunidad y una actitud pragmática hacia la solución de problemas por sobre el cumplimiento de reglas burocráticas (Raineri, 1998).

www.cepchile.cl

1. Algunos Ejemplos de Modernización de la Gestión Pública en otros Países

Durante las últimas décadas varios han sido los países que han dado importantes pasos en la modernización de su administración pública.

En el Reino Unido, a partir del mandato de Margaret Thatcher como Primer Ministro (1979-1990) la gestión del sector público sufrió una serie de reformas que se han dado paulatinamente, las cuales se pueden enmarcar en dos grandes iniciativas: Iniciativa de la Administración Financiera en 1982 (*Financial Management Initiative, FMI*) y el Mejoramiento de la Gestión Gubernamental: Etapas Siguientes (*Improving Management in Government: the Next Steps*) en 1988.

La Iniciativa de la Administración Financiera (1982) se promovió como un medio para desarrollar en cada departamento una organización y un sistema en donde los administradores de todos los niveles tuvieran:

- Una clara visión de sus objetivos y un medio para evaluar y, en la medida de lo posible, medir los resultados en relación con esos objetivos.
- Establecer su responsabilidad para hacer el mejor uso de los recursos, incluyendo un escrutinio crítico de los resultados.
- Contar con información (particularmente acerca de los costos), instrucción y con consejo experto para ejercer mejor su responsabilidad.

Se modificó el proceso de planeación de los altos mandos y los sistemas para delegar el presupuesto, que después fue emprendido a través de la Reseña Multi-Departamental del Presupuesto (1986). Se creó una pequeña unidad administrativa financiera en la Tesorería, la cual se centró en la tarea de ofrecer consejos y monitorear los progresos. El Fondo Monetario Internacional (FMI) contribuyó al mejoramiento del sistema de rendición de cuentas y los métodos de medición de resultados.

Sin embargo, si bien hubo algunos progresos, se observaron pocos cambios en el comportamiento organizacional, lo que llevó a la generación de una nueva iniciativa que se denominó Mejoramiento de la Gestión Gubernamental: Etapas Siguientes. Ella estableció que uno de los principales factores que habían atentado contra el buen funcionamiento de la Iniciativa anterior tenía que ver con un inadecuado establecimiento de objetivos para las distintas reparticiones del Estado. Se llegó a la conclusión de que se requería departamentos pequeños y especializados que establecieran y dirigieran objetivos específicos y no grandes organismos,

www.cepchile.cl

como ocurría hasta ese momento. La clave de la nueva estrategia fue la creación de agencias que realizaran funciones gubernamentales estructuradas bajo arreglos institucionales específicos. Con la intención de clarificar las prioridades y los objetivos, la *Next Steps Initiative* consideró que cada agencia tendría un número reducido de metas a cumplir a determinar por los ministerios de los cuales dichas agencias dependían. A partir de allí, se estableció que cada agencia sería sometida a un proceso de medición de resultados y de valoración de su contribución a los objetivos previamente establecidos. Además, cada agencia estaba dirigida por un ejecutivo seleccionado mediante una competencia abierta.

La modernización del sector público en el Reino Unido coincide en buena medida con el modelo de gestión planteado en este trabajo, al menos en lo que se refiere a los elementos básicos que deben componer un esquema de administración eficiente para las organizaciones dependientes del Estado. En particular, interesa destacar la relevancia que se le asigna a una adecuada asignación de objetivos, la que debe permitir definir metas claras y específicas para los distintos organismos públicos, cuyo cumplimiento pueda ser posteriormente evaluado. El modelo británico, al igual que el que se presenta en este trabajo, da también especial importancia a las características que deben cumplir los funcionarios a cargo de las distintas reparticiones o agencias, enfatizándose la idea de que, en definitiva, la gestión del aparato público depende en buena medida de la idoneidad técnica de quienes sean escogidos para dichas funciones.

Otro país que ha efectuado importantes avances en la modernización de sus organizaciones públicas es Nueva Zelandia. Dentro de las leyes básicas de la reestructuración del sector público neozelandés, está la *Public Finance Act* de 1989, que enfrentó los problemas de posibles incompatibilidades de objetivos entre el Estado y sus diversos funcionarios, estableciendo contratos entre los distintos ministros y sus jefes de departamentos, que especifican claramente las tareas que cada unidad debe desarrollar y la forma en que posteriormente se evaluará el cumplimiento de esas tareas (Beyer, 1998). Denominados contratos anuales de desempeño (*performance agreements*), son acuerdos firmados entre el ministro responsable y cada jefe de departamento, que permiten la evaluación de los gerentes y sus respectivas unidades, definiendo sus responsabilidades en términos de los productos que se le han encomendado y la calidad esperada de ellos. Estos contratos tienen una duración de un año, lo que permite la evaluación más o menos inmediata de la labor desarrollada por los servicios. La experiencia de Nueva Zelandia muestra, por tanto, que es posible especificar objetivos de gestión a los funcionarios públicos y posteriormente evaluarlos, tal como lo planteáramos en la sección III de este trabajo.

www.cepchile.cl

En nuestro modelo de administración también se propone la implementación de sistemas de incentivo asociados al desempeño. Recordemos que buena parte de la discusión de las ineficiencias del sector público gira en torno a la ausencia de un sistema de incentivos que logre motivar comportamientos en la dirección indicada por los objetivos que cada organismo público tenga. Retomando el caso de Nueva Zelandia, observamos que la buena o mala gestión de los funcionarios públicos está asociada a ciertos incentivos. La mala gestión de los empleados del sector público neozelandés puede implicar la no renovación de su contrato para el período siguiente, lo que constituye un claro incentivo para el cumplimiento de las metas preestablecidas. Si a ello se le agregan incentivos positivos, que premien una gestión sobresaliente del funcionario, se tendrá entonces un sistema retributivo similar al que opera en una empresa privada, con las mayores eficiencias de gestión que ello puede llevar aparejado.

A partir de 1995, en México, también comenzó un proceso de reforma administrativa que implicó la transformación del aparato gubernamental al que se llamó Programa de Modernización Administrativa 1995-2000. El énfasis de dicho programa se puso en la mejoría de la eficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del sector público –cuestión que también incorpora el modelo presentado más arriba–, con el cual se ha buscado transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio (Promap, 1996).

Otros organismos públicos también han logrado algunos éxitos en estructurar un sistema de recompensas para motivar comportamientos que estén alineados con los objetivos de dichas reparticiones. El experimento de China Lake realizado por la Marina estadounidense en California (Schay, 1988), es digno de mención. Allí se clasificaron todos los puestos de trabajo en sólo cinco categorías (profesionales, técnicos, especialistas, administrativos y oficinistas). Posteriormente, se fijaron sueldos de mercado para cada categoría y, lo más importante, se concedieron bonos por desempeño en función del logro de determinadas metas previamente establecidas para cada funcionario. Los resultados están a la vista: las tasas de rotación de personal han caído, especialmente entre aquellos empleados de mejor rendimiento y los niveles de eficiencia general se han incrementado notablemente.

La revisión de algunos de los procesos de modernización del sector público en ciertos países muestra como se repiten los elementos centrales para una adecuada gestión, aunque con distintos énfasis determinados por sus condiciones particulares. Esta evidencia muestra que el mejoramiento de los procesos de fijación de objetivos, elección y desarrollo de ejecuti-

www.cepchile.cl

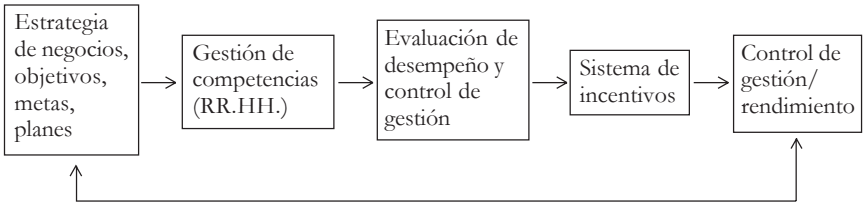
vos basado en un sistema de competencias, evaluación del desempeño individual, retribuciones y control de gestión puede incrementar significativamente la eficiencia y calidad de las actividades de las diferentes organizaciones gubernamentales. Nuestro modelo incorpora todos los elementos anteriores y los ubica dentro de un sistema de gestión interrelacionado y coherente, en el que cada aspecto individual está vinculado con el resto, lo que permitiría, a nuestro juicio, aumentar los potenciales beneficios de un enfoque que considere estos diferentes elementos de administración por separado.

2. Directorios para los Servicios Públicos

Este trabajo apunta en la dirección de proponer un sistema integral de gestión privada y ver su posible implantación en el manejo de instituciones públicas. Muchas de las propuestas para una adecuada gestión del sector público en Chile se han ido mencionando a través del trabajo. Quisiéramos hacer aquí un resumen y entregar algunas conclusiones respecto a lo analizado líneas más arriba.

Repasemos una vez más el modelo de gestión que propusimos y veamos por qué es posible, ciertamente con matices, gestionar los estamentos ejecutores de las organizaciones del sector público como hacen las mejores organizaciones privadas.

FIGURA 5 MODELO DE GESTIÓN PROPUESTO



Como se señaló al presentar inicialmente este modelo, este es un sistema con cinco componentes, donde la ausencia de uno de ellos debilita la eficacia del sistema en general. Pero ninguna organización es perfecta. En toda organización se puede encontrar algún grado de desarrollo de este modelo, con fortalezas y debilidades identificables en cada uno de los elementos. Puede darse el caso, por ejemplo, que un organismo público haya definido adecuadamente sus objetivos, pero que no cuente con los profesionales adecuados para cumplir dichas metas. Más aún, existiendo las competencias necesarias, si el sistema de incentivos está mal diseñado,

www.cepchile.cl

ello puede afectar los niveles de motivación y por tanto los resultados en dicha repartición pública.

Una clara definición de objetivos es indispensable en la administración pública. Al igual que en el sector privado, se hace necesaria la separación entre, por una parte, las funciones de definición de objetivos y evaluación del grado de cumplimiento de los mismos y, por otra, las tareas de implementación de acciones, procesos, sistemas para el logro de dichos objetivos.

Respecto al sector público se suele argumentar que sus organizaciones tienen objetivos y clientes múltiples y muy diversos. Pero esto también caracteriza a muchas empresas del sector privado. Antes dimos el ejemplo de las empresas forestales, las que deben considerar en su gestión intereses y grupos tan diversos como los que representan a sectores ecológicos, étnicos, políticos, etcétera. También podemos agregar casos de empresas en el sector de la construcción enfocadas en el segmento de la vivienda social, las que se han visto obligadas a responder a una diversidad de demandas provenientes de diferentes agrupaciones políticas, sociales, además de tener que velar por el logro de las rentabilidades esperadas. Esta misma multiplicidad de clientes a las que las empresas deben responder puede observarse en sectores como la electricidad, la pesca y la minería, entre otros. De hecho, la diversidad de objetivos y clientes parece ser una característica de las organizaciones grandes que operan en entornos complejos, más que de algún sector en particular.

A nuestro juicio, se requiere la presencia de directorios en una serie de dependencias del Estado, especialmente aquellas, como dijimos antes, cuyos objetivos son principalmente cuantitativos. Por ejemplo, muchos órganos ejecutivos en áreas de salud y educación tienen objetivos cuantificables. También se justifica crear directorios en entidades reguladoras, a pesar de que ellas generan resultados más bien cualitativos, debido a que requieren de un alto nivel de especialización técnica en su gestión. Este es, por ejemplo, el caso de la Subtel. En este tipo de organismo, un cuerpo de directores profesionales, de reconocida trayectoria y honestidad, debiera ser el encargado de fijar los objetivos estratégicos de la repartición y de controlar la gestión de sus directivos.

La posibilidad de conformar directorios en el ámbito de la administración pública es compatible con la legislación vigente. La ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado, de carácter orgánico constitucional, dictada el año 1986, indica en su artículo 28, inciso 3, que: "En circunstancias excepcionales la ley podrá establecer consejos u órganos colegiados en la estructura de los servicios públicos con las facultades que ésta señale, incluyendo la de dirección superior del servicio". Si bien

www.cepchile.cl

esto se utiliza actualmente sólo en los casos del Consejo de Rectores y en el Consejo Nacional de Televisión, a futuro dicho mecanismo podría utilizarse para conformar directorios en algunos organismos públicos, separando así las tareas de diseño de objetivos y control de gestión de las actividades de dirección, que corresponden al jefe del servicio (directivo máximo).

Aún más, se podría argumentar que hoy ya existen directorios "de facto" en muchas organizaciones del sector público, integrados por "asesores" de ministros y subsecretarios. Nos referimos sobre todo a aquellos asesores contratados para cooperar en el análisis de información y para definir políticas y objetivos. De hecho, algunos de estos asesores adquieren un carácter casi de permanentes en las instituciones públicas para las que trabajan. La presencia de estos asesores es indispensable dados el número y la complejidad de las tareas que deben enfrentar muchos de los ministerios y subsecretarías. Nuestra proposición, por tanto, no implica contratar personal nuevo, pues no haría más que formalizar y dar transparencia a figuras que hoy existen. El problema con la actual forma de trabajo es que hoy nadie sabe cuántos "asesores" colaboran en cada organización pública, cómo se seleccionan, cómo se remuneran, cuáles son sus tareas y si acaso asumen alguna "responsabilidad" ante los ministros y ante la opinión pública por sus sugerencias a los jefes de los servicios públicos.

Conviene identificar las áreas prioritarias de los distintos servicios públicos, que justifiquen la creación de directorios para un mejoramiento sustantivo de su gestión. En un primer análisis, que de ninguna manera pretende ser concluyente o exhaustivo, creemos que los servicios de salud serían buenos candidatos para operar con directorios. Lo mismo podría valer para varios organismos que tienen a su cargo importantes tareas en educación. Otros servicios centrales del Estado tales como el Indap (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario), la Superintendencia de Valores y la Dirección de Aguas, también podrían estar regidos por un directorio.

La idea general es que los directorios operen en todas aquellas instituciones donde la dificultad en el diseño de estrategias adecuadas, la complejidad de su funcionamiento, la existencia de objetivos principalmente cuantitativos o cuya gestión requiera de un alto nivel de especialización técnica, justifiquen la concurrencia de una diversidad de experiencias y competencias y de un control más estricto de sus recursos, que la que puede proveer un asesor ministerial sin responsabilidad formal de cumplir esta tarea.

El buen funcionamiento de los directorios requiere poner atención a una serie de aspectos. A continuación se efectúan proposiciones respecto a los siguientes: (1) La composición que deberían tener estos directorios (por

www.cepchile.cl

ejemplo, directores designados, directores externos al gobierno, directores internos, etcétera); (2) Los procedimientos para el nombramiento y selección de cada clase de directores; (3) Rol de los directorios y del ministro del ramo, en la selección de los jefes de servicio y de división; (4) Rol de los directorios en el sistema de evaluación de desempeño del sector público; y (5) El sistema retributivo para los miembros de los directorios.

Las proposiciones que a continuación se presentan hacen referencia frecuente al modelo de Consejo de Dirección Pública (CDP) que se propone en el Documento de Trabajo Nº 323 de la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos. En dicho documento, esa Comisión del CEP propone la creación de un Consejo de Dirección Pública para colaborar con el Presidente de la República en la selección de los jefes de servicio y los jefes de división, y que decida en conjunto con Hacienda el nivel de sus remuneraciones, dejando el despido y la evaluación del desempeño como facultad exclusiva del Presidente de la República y sus ministros.

Para asegurar la calidad y la independencia de las propuestas del CDP, esa Comisión del CEP propuso que los miembros del CDP fueran personas de reconocida trayectoria, capacidad y experiencia en el área de selección y gestión de ejecutivos. Al mismo tiempo, y de manera similar a lo que ocurre con los consejeros del Banco Central, se propuso que los miembros del CDP fueran nombrados por el Ejecutivo con la aprobación del Poder Legislativo y que su duración en el cargo se prolongara más allá de la duración del gobierno, de modo de fomentar su buen desempeño y evitar presiones de grupos partidistas.

En este trabajo, proponemos agregar una tercera función al CDP, relacionada con el desarrollo de directorios para mejorar la gestión de algunos servicios públicos. Nuestra proposición consiste en que el Consejo de Dirección Pública (CDP) colabore en la selección de algunos directores de servicios públicos, y en la fijación de las remuneraciones de todos los directores. El propósito de hacer participar a este Consejo en esas funciones –y sólo en ellas– es similar a la idea de la Comisión del CEP de hacer que este CDP participe en la selección de los jefes de servicio y división: profesionalizar la selección de los miembros de los directorios, y la fijación de sus remuneraciones. Esta función propuesta se desarrolla en los siguientes puntos:

1. Nombramiento de los miembros de los directorios de algunos servicios públicos. En el nombramiento de los directores, al igual que en otras decisiones que afectan la gestión publica, hay varios criterios que conviene atender antes de especificar una propuesta. Si esta labor queda en manos

www.cepchile.cl

del Presidente de la República, se estaría privilegiando la afinidad partidista como elemento primordial a considerar en la decisión. Esto daría mayor nivel de gobernabilidad a la coalición que tiene el poder y, al mismo tiempo, su grado de responsabilidad respecto al actuar de dichos directorios sería mayor, puesto que ha sido el propio gobierno el que los ha nombrado.

Otro escenario posible es que el CDP sea quien seleccione y reclute a los miembros del directorio de los servicios públicos. En este caso se estaría dando mayor importancia al criterio de mérito profesional, puesto que el CDP buscaría a aquellos candidatos afines o no a la coalición gobernante que mejor cumplan con el perfil requerido por el cargo de director.

Como consecuencia de lo anterior, proponemos un sistema mixto de selección, que incorpora tanto el criterio de afinidad política, gobernabilidad y responsabilidad sobre el accionar de los directores, junto al de mérito profesional. Lo anterior es posible si se establecen distintos mecanismos de nombramiento para diferentes tipos de directores que compondrían los directorios de los servicios públicos. En cada uno de estos organismos públicos habría dos tipos de directores: los llamados "internos", que corresponden a personas afines a la coalición gobernante, y los externos, que no necesariamente tiene afinidad con el gobierno en ejercicio sino que más bien son elegidos por su experiencia y competencia profesional para el cargo. De este modo el sistema de selección para los directores de servicios públicos que proponemos es:

a) Directores "internos": Estos directores corresponden a aquellas personas nombradas por la coalición gobernante, donde a su vez se debe distinguir entre dos categorías. El primer grupo de directores internos (un tercio del total de miembros del directorio) debiera ser nombrado, en nuestra opinión, por el propio ministro del ramo. Lo anterior obedece a la necesidad de que dicho personero tenga responsabilidad directa y exista gobernabilidad sobre los servicios públicos a cargo de su cartera. Lo anterior es posible en la medida que el ministro tenga poder en la elección de una buena parte de quienes conforman dicho directorio. Se debe reconocer, eso sí, que al ser el propio ministro quien elige a una parte de los directores internos, es probable que prime el criterio de afinidad en dicha selección.

   Proponemos que la segunda categoría de directores internos (otro tercio del total de los miembros del directorio) sea elegida ya no por el ministro correspondiente, sino por la Segpres (Secretaría Ge-

www.cepchile.cl

neral de la Presidencia). También aquí primaría el criterio de afinidad partidista y se otorgaría mayor gobernabilidad a la coalición gobernante a la vez que mayores cuotas de responsabilidad sobre el desempeño de estos directores. El hecho de que sea la Segpres, en su calidad de órgano coordinador de políticas al interior del gobierno, quien elija un tercio de los directores pretende alcanzar un doble objetivo. En primer lugar, permitiría promover un cierto control interno dentro de la coalición de gobierno frente a una posible discrecionalidad excesiva del ministro a cargo de los servicios donde se nombran estos directores. En segundo lugar, esta elección permitiría al gobierno mantener la coherencia y coordinación del quehacer de los distintos servicios, al tener representantes en los directorios de dichas reparticiones públicas, algunos de los cuales podrían ser directores en varios servicios operando en áreas similares.
Nos parece que la Segpres es la instancia apropiada para la designación de estos directores porque es el ministerio que juega el papel de coordinador de las políticas gubernamentales, al ejecutar el rol de control de gestión del cumplimiento de dichas políticas. El ministerio de Hacienda es el otro candidato natural para esta función, pero ya coordina y controla el cumplimiento de los objetivos del gobierno a través del manejo del presupuesto y las finanzas. Por eso aconsejamos no sobrecargar sus funciones y más bien complementarlas con tareas de coordinación y control que pueda llevar adelante la Segpres.

b) Directores "externos": Respecto al último tercio de los directores, proponemos que sea seleccionado por el CDP, el ente autónomo ya descrito. Esta propuesta pretende incorporar los criterios de mérito profesional, puesto que este organismo haría la búsqueda y selección de los candidatos a director en un espectro amplio de personas que pudieran reunir los requisitos necesarios para dicha función y que no necesariamente pudieran estar vinculados al gobierno de turno. Cada servicio se aseguraría la independencia de una tercera parte de los miembros de su directorio, equilibrando en parte los criterios de nombramiento de los otros dos tercios de dicho cuerpo directivo, basados principalmente en la afinidad y la gobernabilidad.
Todos los directores tendrían que ejercer una función activa, tanto en lo referente a la fijación de metas para los funcionarios de las diferentes dependencias, como en el control exhaustivo del cumplimiento de dichos objetivos. Es el ministro del ramo y el ministro

www.cepchile.cl

de la Segpres, y el gobierno, en última instancia, los que al elegir a los directores ejercen su función de gobierno del Estado. En este sentido, los directores constituirían personas de confianza del gobierno. El CDP, por su parte, a través del mecanismo de selección de los directores externos, establece un cierto contrapeso frente a decisiones del Ejecutivo que pudieran estar guiadas exclusivamente por criterios partidistas y no de mérito. Los directores externos pueden cumplir la función que los directorios "independientes" juegan en las grandes empresas privadas, cuyo rol es de gran importancia como demostramos en las secciones anteriores.

2. Nombramiento de los jefes de servicio y de división. Proponemos que esta función quede siempre en manos del ministro del ramo, con la colaboración del CDP. No proponemos que el directorio, de existir, nombre al jefe de servicio, porque sería preferible que el directorio tenga un papel más bien asesor para que exista una línea de mando directa desde el ministro hacia cada jefe de servicio. Lo anterior le restaría autoridad al directorio, lo que, sin embargo, tiene sus ventajas, porque permitiría al ministro conservar atribuciones relevantes que atraigan a esa función a personas a destacadas.

Esto quiere decir que en el nombramiento de los jefes de servicio, nos adherimos a la propuesta de la Comisión de Reforma del Estado del CEP: el CDP deberá hacer la búsqueda y proponer, al ministro correspondiente, una terna de candidatos a jefe de servicio. El ministro podrá aprobar alguno de los nombres incluidos. En caso de ser rechazados todos los nombres propuestos, se repetirá el mismo proceso. Si nuevamente los nombres son rechazados, será el ministro quien tenga la potestad de nombrar discrecionalmente al director del servicio en cuestión. La propuesta que haga el CDP a los ministros correspondientes deberá basarse en un análisis de los requisitos del cargo y del perfil requerido por el funcionario a ocupar la posición de Jefe de Servicio y División. La idea es priorizar a los candidatos que tengan en mayor grado las competencias técnicas y directivas que su cargo requiere.

En el proceso de selección de jefes de servicio, el rol del directorio de cada organismo quedaría limitado entonces a colaborar con el CDP para determinar el conjunto de competencias que el jefe de servicio necesita para desempeñarse correctamente en las funciones que se le encomiendan. Además, el jefe de servicio debería ser evaluado por el directorio del organismo, que a su vez le fijaría sus metas.

Respecto al despido de los jefes de servicio, ésta debiera ser una prerrogativa del ministro del área correspondiente, con el propósito de que

www.cepchile.cl

se preserve la autoridad directa que debe existir entre dicho personero y sus colaboradores más directos. El papel del directorio en estos casos será el de asesor, y podrá recomendar al ministro la remoción del jefe de servicio si éste muestra en forma sistemática evaluaciones de desempeño que no se ajustan a los estándares preestablecidos para dicho funcionario.

3. También es preciso perfeccionar y profundizar el actual sistema de evaluación de desempeño de los altos directivos de los servicios públicos, el cual, a la fecha, sólo afecta a ciertas reparticiones públicas y no permite distinguir con claridad el desempeño individual de cada alto ejecutivo. La meta debería ser instaurar un sistema de evaluación y control del desempeño que permita establecer en forma rápida y precisa la calidad del trabajo realizado por quienes se desempeñan en altos cargos dentro de la administración pública. Junto a ello se deben establecer los incentivos adecuados para que las evaluaciones que se hagan tengan consecuencias reales para dichos funcionarios y, en definitiva, se promueva una cultura de eficiencia, calidad y buen servicio en el quehacer de dichos organismos.

4. Para lograr lo anterior se debe simplificar el actual sistema de evaluación, disminuyendo el número de indicadores de gestión que la reforma de 1994 estableció, de modo que el costo de procesamiento de dicha información no supere los beneficios que entrega. En este sentido, debiera seguirse el modelo de las grandes compañías privadas que tienen formatos de evaluación generales, en donde sólo están definidas las grandes categorías de variables a medir y es el propio jefe de servicio el que define los ítemes que quiere evaluar en sus subordinados dentro de dichas categorías generales preestablecidas. La comparación entre funcionarios de distinto nivel y área dentro de la organización es posible de realizar, puesto que en estos casos las escalas de medición son estándares. Con ello se logra que aun cuando las tareas de uno y otro funcionario sean muy diferentes, sea posible comparar ambos rendimientos en función de los puntajes obtenidos en las diferentes categorías generales. Al evitar una excesiva especificidad de las categorías a medir y promover una definición amplia de los indicadores utilizados, dichas variables podrían ser utilizadas por un gran número de dependencias públicas. Lo anterior disminuiría la actual sobrecarga de información que afecta al sistema de evaluación del sector público y que, en definitiva, impide tener la información relevante disponible a tiempo, tanto para premiar a quienes muestren un buen desempeño como para aplicar las medidas correctivas con la oportunidad debida.

Como se dijo, proponemos que los jefes de servicios sean evaluados por el directorio del organismo, si existe. De ahí hacia abajo propo-

www.cepchile.cl

nemos un método en cascada, bajo el cual los directivos públicos con mayor responsabilidad serán los encargados de la evaluación de desempeño del personal a su cargo, los que a su vez evaluarán a sus subordinados, hasta llegar al último nivel organizativo.

Paralelamente, proponemos establecer planes de desarrollo de competencias para los directores y para los jefes de servicio, en aquellas áreas donde se diagnostiquen falencias. También se deberían establecer programas de capacitación, entrenamiento y tutorías para los funcionarios no directivos. De esta forma se optimizarían los recursos destinados a capacitación en el sector público, ya que ellos se destinarían a la formación del capital humano realmente necesario para el buen desempeño de los diversos organismos del Estado.

5. Finalmente, para el logro de niveles de desempeño sobresalientes por parte de los jefes de servicios, lo anterior debe ir acompañado por un sistema retributivo con mayores niveles de flexibilidad que el actual. La centralización casi absoluta de las remuneraciones explícitas del sector público hace difícil establecer remuneraciones que dependan de factores que varían mucho de un directivo a otro, como son las responsabilidades, la complejidad, el nivel de competencias requerida por el cargo y las referencias salariales que pueden provenir tanto desde el mismo sector público como del sector privado para funciones similares.

A nuestro juicio, es conveniente que el propio CDP, al momento de buscar los candidatos para el puesto de jefe de servicio, determine el nivel de remuneración que se ofrece al candidato, en función de sus antecedentes, experiencia, descripción de las funciones que deberá realizar, las posibilidades salariales de dicha persona en el mercado y las restricciones presupuestarias a las que cada institución en particular deba ceñirse. Nos adherimos a esta propuesta de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, porque lo anterior otorgaría bastante transparencia a las remuneraciones de los altos directivos del sector público, puesto que vendrían determinadas por un organismo externo e independiente como sería el CDP. Desde luego, dichas remuneraciones deberán enmarcarse dentro del presupuesto establecido para dicha repartición pública.

6. Proponemos que el sistema de compensación recién planteado sea aplicado también a los miembros de los directorios de los servicios públicos que tengan uno, cargos cuya creación hemos propuesto. Estas remuneraciones estarían en función de sus competencias y del rendimiento de las organizaciones que tienen a su cargo. Las remuneraciones de los directores se financiarían con parte de los mismos dineros hoy usados para pa-

www.cepchile.cl

gar a los "asesores" de los ministerios, subsecretarías y servicios. Además, proponemos que el CDP fije las remuneraciones de todos los directores, incluyendo las de aquellos designados por el ministro del ramo y por la Segpres. Esto generaría mayor transparencia y mayores niveles de responsabilidad por las acciones emprendidas por los asesores.

Esta propuesta implica un cambio pequeño en el actual sistema para remunerar asesores del gobierno, que incluye remuneraciones informales consistentes en suplementos de sueldo a cambio de trabajos ficticios, y en reducciones de la dedicación sin reducción de salario. Este cambio no es importante, porque los miembros de directorios desempeñarían además otras labores como asesores de ministros, que posiblemente tomen la mayor parte de su tiempo, por lo que su remuneración total seguiría los patrones actuales. La diferencia es que se podría recurrir al presupuesto del servicio respectivo para financiar el componente de remuneraciones que se justifica por labores efectivas en el directorio.

Finalmente, queremos señalar que nuestra propuesta de usar un organismo como el CDP para que colabore en la selección de algunos miembros de los directorios de algunos servicios públicos no implica que el gobierno ceda sus derechos de control sobre las autoridades de sus servicios. El CDP solamente cooperaría designando un tercio de los directores, pero la decisión respecto a los otros dos tercios permanecería en manos del gobierno. Quizás algunos pueden criticar que nuestra proposición dificulta mantener la unidad de la coalición de gobierno. Sin embargo, creemos que esta propuesta permite mantener un alto grado de gobernabilidad por parte de la coalición en el poder, por cuanto se mantiene una línea directa de mando entre los ministros y sus jefes de servicios y la mayoría de los directorios, teniendo los primeros la posibilidad de despedir a dichos colaboradores si así lo estimasen conveniente.

Al mismo tiempo, esta propuesta apunta en la dirección de distanciar en algún grado a los partidos políticos de la designación de las autoridades de estos servicios, introduciendo criterios profesionales para la selección y remuneración de estas autoridades. Es así como se estaría favoreciendo también a la propia coalición de gobierno, debido a que los mayores estándares profesionales que los distintos servicios públicos debieran alcanzar bajo este sistema deberían permitirles una mejor gestión para mostrar a la ciudadanía en la siguiente elección.

www.cepchile.cl

Apéndices
Teorías y Herramientas de Gestión Utilizadas en la Empresa Privada

Tanto la teoría económica como la disciplina de la administración de empresas intentan dar solución a una diversidad de desafíos de gestión que enfrentan las organizaciones. Algunas de estas proposiciones tienen además un sustento sólido en una serie de investigaciones y experiencias de laboratorio que se han realizado, especialmente en el campo de la psicología aplicada a la empresa. Tanto (1) las herramientas de gestión que se desprenden de la teoría de la agencia, como (2) los instrumentos desarrollados por investigadores en el campo de la administración y (3) las investigaciones de base en psicología de la empresa que sustentan las proposiciones de ambos, se presentan a continuación. La utilización de algunos de estos conceptos e instrumentos nos permitirá posteriormente construir un modelo de gestión que pueda ser aplicado a la dirección de entidades públicas.

1. Herramientas de gestión provenientes de la ciencia económica: Teoría de Agencia

La teoría de la agencia plantea que los intereses de socios accionistas o principales en empresas pueden no coincidir con los de los administradores o agentes de dichas empresas (Jensen y Mekcling, 1976; Eisenhardt, 1989). De hecho, indican los proponentes de esta teoría, puede ocurrir que el administrador no se comporte de acuerdo a lo que el accionista o principal le ha solicitado, sino que actúe en su propio interés. En estas circunstancias, los administradores pueden utilizar su posición privilegiada para establecer objetivos de negocio y sistemas de compensaciones de forma que sirvan a sus propios intereses y no necesariamente a los de la empresa y sus accionistas (Holmstrom, 1979). Más aún, debido a la existencia de asimetrías de información entre el principal y el agente derivadas, por ejemplo, de características particulares de las tareas que se exigen realizar, dichos comportamientos oportunistas no puedan ser detectados por el principal y con ello no se obtengan los resultados que el accionista desea.

A partir de allí, la teoría de la agencia propone una serie de mecanismos de control e incentivos que eliminen o reduzcan los "costos de agencia" derivados de esos conflictos de interés entre principal y agente. Algunos de dichos mecanismos se presentan a continuación:

1. Separación de funciones. La formulación de los objetivos y la posterior evaluación del cumplimiento de los mismos, son tareas que debe-

www.cepchile.cl

rían estar a cargo de los accionistas. La implementación de determinadas decisiones que persigan alcanzar dichas metas, es la labor que corresponde a los administradores (Fama, 1980). En otras palabras, quienes establecen los lineamientos que debe seguir la organización y el nivel de logro alcanzado posteriormente, no pueden ser los mismos que aquellos que ejecutan determinadas acciones para intentar alcanzar esos objetivos.

2. Se requieren socios que conozcan el negocio y los factores clave que determinan su éxito. Un directorio activo e involucrado en la marcha de la empresa evitará muchas veces comportamientos oportunistas de los administradores (Manne, 1965, 1967; Alchian, 1969; Alchian y Demsetz, 1972).

3. Se recomienda la aplicación de sistemas de "monitoreo mutuo", mediante los cuales cada administrador es supervisado por sus pares, evitándose de este modo que unos u otros puedan cometer abusos (Kandel y Lazear, 1992). Este sistema de evaluación debe acompañarse, señala la teoría de la agencia, con incentivos vinculados al desempeño del equipo directivo o la empresa en su conjunto.

4. Sistemas de incentivos. Cuando existan asimetrías de información tan fuertes que impiden a los socios monitorear el desempeño de los administradores se pueden establecer "sistemas de incentivos" para lograr el alineamiento deseado. Específicamente, se sugiere establecer un sistema de compensación que vincule el desempeño de la empresa con el nivel de salario que recibirá el administrador. En particular, la compensación total de los administradores debe incluir una parte variable que esté asociada al cumplimiento de los objetivos previamente determinados por el accionista o principal (Jensen, 1986; Tosi y Gómez-Mejía, 1989). De esta manera se pretende que el riesgo de gestión de la organización sea compartido entre el principal y el agente. Se recomienda, eso sí, no imponer demasiado riesgo en los administradores para no incentivar comportamientos muy conservadores.

2. Herramientas para la gestión provenientes de la Teoría de Administración de Empresas

En los últimos años, una serie de instrumentos de gestión han sido propuestos desde el campo de la Administración de Empresas. A su vez, un número creciente de empresas han comenzado a utilizar estas herramientas con bastante éxito. Existe evidencia estadística de que mediante su aplicación a la gestión de negocios han logrado incrementar notablemente

www.cepchile.cl

los resultados obtenidos (Portales, 2000). Algunas de estos instrumentos podrían ser aplicables en la solución de algunos de los problemas de gestión pública que estamos analizando.

1. Administración por objetivos (APO). Es una herramienta de gestión ampliamente utilizada por las empresas privadas. Enfatiza el establecimiento de metas tangibles, verificables y medibles para quienes trabajan en una compañía (Drucker, 1954; Rodgers y Hunter, 1991). Lo atractivo de la APO yace en su énfasis en convertir los grandes objetivos de la organización en metas específicas para las unidades organizacionales y sus miembros individuales. Mediante la APO, los objetivos globales de una empresa se traducen en metas específicas para cada uno de los niveles inferiores, en forma de cascada, de manera que los objetivos asignados a los niveles superiores de la organización sean una agregación de los objetivos especificados para los niveles inferiores de la misma. Una vez que los objetivos están fijados para cada unidad y persona dentro de la empresa, se entregan ciertos recursos y luego se mide el desempeño logrado respecto a las metas definidas. Finalmente, la APO señala que los incentivos debieran estar relacionados con el logro de las metas previamente establecidas.

El concepto de APO fue acuñado e introducido en la disciplina y ciencias de la administración por Peter Drucker en 1954 (Greenwood, 1981). Con posterioridad a la proposición inicial de Drucker, la APO se transformó en una técnica de administración ampliamente utilizada. En la década de los ochenta y principios de los noventa se efectuaron numerosos estudios sobre los efectos de la APO sobre la productividad de las empresas. Kondrasuk (1981), por ejemplo, encontró que en la mayoría de los casos, la utilización de la APO tenía efectos positivos sobre las variables de productividad y satisfacción. Una década después, en un estudio similar Rodgers y Hunter (1991) analizaron 70 investigaciones sobre los efectos de la APO sobre la productividad y encontraron que en 68 de ellos se observaba un efecto positivo.

Por otra parte, para tratar de entender las condiciones en que la APO podría ser más efectiva (es decir, tendría mayores efectos sobre la productividad individual o grupal) en una organización y en particular en el sector público, es posible apoyarse en conocimientos acumulados en las ciencias conductuales. La psicología ha estudiado las condiciones necesarias para administrar con eficiencia la productividad humana (Sims y Lorenzi, 1992; Doyle, 1994; Parnell, 1998).

Cuatro conceptos que han sido identificados como fundamentales para obtener altos niveles de productividad son los de: (1) definición de metas claras, (2) participación en la toma de decisiones de los distintos ni-

www.cepchile.cl

veles, (3) retroalimentación objetiva por parte de los superiores y (4) el refuerzo de las conductas deseadas a través de un adecuado sistema de incentivo. Cada uno de estos procesos ha sido ampliamente estudiado y se ha demostrado que su presencia facilita el rendimiento individual en una amplia diversidad de tareas y de situaciones (Busch, 1998; Sims y Lorenzi, 1992; Busch, 1998; Vogeley y Schaeffer, 1995). Además, es posible administrar cada uno de estos procesos y, por consiguiente, se podría incrementar la productividad de la organización pública.

La literatura sobre desempeño humano muchas veces ha discutido la importancia de algunos de estos procesos y su efecto sobre la APO sin encontrarse consenso en torno a la importancia de cada uno de ellos en el éxito de los programas de APO (Levinson, 1970; Hamieson, 1973; Rodgers y Hunter, 1991). La ambigüedad de las conclusiones encontradas en muchos de estos estudios puede deberse a que es la administración combinada de estas cuatro variables la que permite la administración exitosa de programas de APO. A pesar de lo anterior, la APO es una técnica que continúa siendo ampliamente utilizada en países desarrollados, e incluso se han propuesto nuevas versiones y formas de ésta (Dinesh y Palmer, 1998).

2. Gestión por competencias. Varios autores han planteado un modelo que supone que cada empresa es un conjunto de recursos y competencias únicas que proporciona la base para su estrategia y es la fuente primaria de rendimientos (Williams, 1994). De acuerdo con este modelo, las diferencias entre el desempeño de las empresas a través del tiempo se deben sobre todo a sus recursos y competencias exclusivas, más que a las características estructurales de la industria (Cool y Dierickx, 1994). Este modelo supone también que, con el tiempo, las empresas adquieren distintos recursos y desarrollan competencias exclusivas. Es probable que todas las compañías que compiten en una industria en particular no posean los mismos recursos y competencias estratégicamente relevantes. Otra de las suposiciones del modelo es que los recursos no son muy móviles entre las empresas y, por consiguiente, las diferencias en recursos constituyen la base de la ventaja competitiva.

Los recursos son insumos en el proceso de producción de una empresa, como el equipo de capital, las habilidades de cada empleado, las patentes, las finanzas y los administradores con talento (Barney, 1995).

Es probable que cada recurso por sí solo no produzca una ventaja competitiva. Por ejemplo, las habilidades de un determinado ejecutivo pueden convertirse en un recurso estratégico relevante sólo cuando su trabajo se integra de manera eficiente con otros aspectos operativos de la compañía, como una adecuada estructura organizacional y sistemas de gestión ade-

www.cepchile.cl

cuados. Por tanto, es a través de la combinación e integración de los grupos de recursos que se forman las ventajas competitivas. Una competencia es, por tanto, la habilidad de un grupo de recursos para desempeñar una tarea o actividad de manera integral (Grant, 1995).

Una empresa deberá, en consecuencia, seleccionar, adquirir y desarrollar en forma continua sus recursos y competencias a fin de mantenerlos vigentes. Para ello se requiere de un programa sistemático a objeto de actualizar antiguas habilidades y aprender otras nuevas (Teece, Pisano y Shuen, 1990). Lo anterior es especialmente importante en ambientes que cambian con rapidez, tanto en lo referido a las características de su demanda como a las tecnologías disponibles.

Tradicionalmente, las empresas han basado su éxito en recursos como son las tecnologías de productos y procesos, regulación y protección de mercados, acceso a fuentes de financiamiento y economías de escala. Cada vez más, sin embargo, estos medios han perdido buena parte de su capacidad de generar una ventaja competitiva sostenible por estar más al alcance de todos los competidores, o por tener una vida mucho más corta que en el pasado. Al mismo tiempo, las organizaciones empiezan a darse cuenta de que una de las claves para el éxito se encuentra en el sistema de gestión de personas. Las políticas de selección, capacitación, evaluación y compensación, entre otras, permiten dotar a la organización y a las personas de un alto nivel de competencias técnicas y profesionales, visión estratégica, buen liderazgo, motivación adecuada, coordinación y comunicaciones efectivas. Por otra parte, para que todo lo anterior pueda ocurrir deben crearse condiciones que favorezcan un clima de colaboración, aprendizaje continuo y sentido de responsabilidad dentro de la empresa.

Mediante el uso continuo estos recursos y capacidades, especialmente los referidos a los recursos humanos de la organización, adquieren mayor fortaleza y complejidad, lo cual dificulta que los competidores las comprendan e imiten (Rumelt, Schendel y Teece, 1994), y permiten mayores niveles de excelencia en la gestión.

3. Control de gestión. El control en las organizaciones se alcanza de muchas maneras que van desde la vigilancia directa hasta los sistemas de retroalimentación o inclusive los controles sociales y culturales. Rathe señaló unas cincuenta y siete connotaciones del término control (1960). En general, en el mundo de las organizaciones se entiende como control administrativo a aquellas rutinas formales, basadas en la información y los procedimientos que los gerentes usan para mantener o alterar patrones de conducta y las formas en que se desarrollan las actividades en la organización.

www.cepchile.cl

Las actividades de cualquier empresa están orientadas, a su vez, por la estrategia de negocios, objetivos, planes y metas previamente especificados. Los gerentes, por tanto, tienen a su disposición una serie de mecanismos de control, precisamente, para alinear las conductas de quienes trabajan en las empresas en la dirección que determinan los objetivos de negocio establecidos (Simons, 1995).

En particular, un gerente puede intentar controlar (1) el sistema de creencias y valores de quienes trabajan en la organización, de manera de hacerlos consistentes o preservarlos de acuerdo a los objetivos comerciales de la empresa; (2) el sistema de límites, para establecer fronteras al ámbito de actuación de determinadas personas y así evitar acciones excesivamente riesgosas que puedan comprometer la sustentabilidad de la empresa; (3) el desempeño de los empleados con el objeto de poderlos monitorear, motivar y recompensar adecuadamente y; (4) patrones de acción emergentes que con frecuencia surgen como resultado de iniciativas espontáneas de los empleados y que no siempre pueden estar alineados con la estrategia de negocios de la compañía. La implementación de las metas comerciales de toda empresa requiere, en definitiva, de la presencia de estas cuatro formas de control, puesto que cada una de ellas controla aspectos específicos de las diferentes actividades de una organización.

4. Sistemas de remuneración variable. Las políticas y sistemas salariales que una compañía puede utilizar deberían ser elegidas con un doble objetivo: elaborar un sistema de retribuciones que (1) permita a la empresa cumplir con sus objetivos estratégicos y (2) se adapte a las características propias de la empresa y del entorno (Milkovich y Newman, 1994). Este último objetivo es lo que se conoce como equidad interna y externa del sistema de remuneraciones, esto es, que las remuneraciones pagadas en los diferentes cargos de la organización sean proporcionales al aporte que hacen estos cargos y que, a su vez, las remuneraciones se ajusten a los valores de cargos comparables en el mercado externo.

Las remuneraciones basadas en el desempeño cumplen ambos objetivos. En lugar de pagar a una persona sólo por el tiempo dedicado a su trabajo, o por su antigüedad, una porción del salario está basada en una medida individual, grupal u organizacional de desempeño. Esto es, una parte de la remuneración de las personas es dependiente del logro de los objetivos de trabajo, o de metas, u otros indicadores de desempeño. Este tipo de remuneraciones es, por definición, un sistema de incentivos que impulsa al personal a trabajar para lograr el cumplimiento de los objetivos organizacionales que le han sido asignados. La creciente rivalidad competitiva ha llevado a muchas compañías a implementar sistemas de remuneracio-

www.cepchile.cl

nes basados en el rendimiento de sus ejecutivos y empleados, permitiendo así alinear los objetivos de negocios con los comportamientos individuales de quienes trabajan en la organización.

Por otro lado, las remuneraciones basadas en el desempeño permiten que las personas perciban equidad en sus remuneraciones al establecer una relación bastante directa entre el nivel de desempeño y el monto del salario recibido. El mismo sistema también permite financiar el pago de remuneraciones de mercado, puesto que los salarios pagados están en directa proporción al nivel de productividad de la empresa y no en función de aspectos que pueden estar desvinculados de la productividad, como son las horas trabajadas, la antigüedad o la categoría profesional de los ejecutivos y empleados.

3. Las investigaciones en psicología aplicada como origen y fundamento de las herramientas de gestión

Los modelos y herramientas de gestión provenientes de la economía y la administración están apoyados por evidencia empírica recogida tanto a través de experimentos controlados como de observaciones a un importante número de organizaciones. Las investigaciones en psicología aplicada han permitido reunir una importante cantidad de datos que apoyan la efectividad de algunos de los instrumentos descritos en esta sección.

1. Teoría de metas. Según la psicología cognitiva una meta es una definición *a priori* de un nivel de rendimiento (cuotas, límites, presupuestos, objetivos, listas). La investigación muestra que trabajar con metas mejora el rendimiento (Locke, Shaw, Saari y Latham, 1981). Lo anterior ocurre a través de diversos mecanismos. En primer lugar, los objetivos ayudan a focalizar la conducta de las personas. En segundo lugar, las metas son una guía permanente para la acción de las personas. En este sentido, los objetivos orientan la acción de los individuos en las fases intermedias y, al mismo tiempo, proveen de dirección al proyecto, tarea o proceso completo que dichos individuos deben llevar a cabo. Por lo recién dicho, las metas cumplen una tercera función, que es pedagógica, puesto que permiten corregir desviaciones respecto a la conducta deseada. En cuarto lugar, y asociado a lo anterior, los objetivos sirven como mecanismos de control, puesto que son una base para determinar recompensas a comportamientos que se ajustan o incluso superan las metas predefinidas.

La efectividad de las metas, a su vez, señala la investigación, está determinada por una serie de factores. Primero, es importante el grado de subordinación de la persona a la que se fijan metas. Así, si el grado de

www.cepchile.cl

subordinación es bajo, como es el caso cuando estamos en presencia de un ejecutivo de alto nivel, las metas que a éste se le fijan deben ser bastante generales, puesto que su tarea no está asociada a una sola actividad o proceso sino que a muchos de ellos y a la necesaria integración que debe generar entre los mismos. En cambio, a medida que bajamos en la jerarquía organizacional, las metas deben ser cada vez más específicas puesto que las personas se enfrentan a actividades más específicas y acotadas.

Por otra parte, mientras mayor sea el grado de especificidad que tengan los objetivos trazados, considerando desde luego la necesaria mayor ambigüedad que siempre tendrán las metas para cargos de alta responsabilidad, mayor será la efectividad de las personas sujetas a dichos objetivos. Se ha visto que aun en niveles gerenciales altos dentro de las empresas, cuanto mayor es el esfuerzo por precisar con claridad los objetivos de su gestión, mejor es el desempeño de esos ejecutivos.

La mayor efectividad de las metas se logra si se da un tercer elemento: la participación de aquellos a los cuales se les fijan objetivos, en la elaboración y determinación de los mismos. Cuando se abren espacios de participación para aquellos gerentes cuyo desempeño va a ser medido en función de ciertas metas, se genera un mayor grado de compromiso de su parte, puesto que han sido ellos mismos los constructores de esos objetivos.

2. Sistemas de refuerzo y castigo. Otra línea de investigación de base en el campo de la psicología se ha preocupado de estudiar experiencias que miden los efectos de la aplicación de refuerzos y castigos en la conducta de los individuos (Watson, 1924; Skinner, 1971). Estos trabajos observan cómo el adecuado manejo de ciertos elementos del ambiente o de las propias conductas ayudan a que se logren objetivos de desempeño a nivel individual y organizacional.

El modelo general de la teoría de refuerzo y castigo considera, en primer lugar, un estímulo discriminante o indicador de que "ha llegado el momento de actuar"; por ejemplo, una meta o una instrucción que señale o haga posible identificar el tipo de conducta que será recompensada o castigada. Frente a ese estímulo, la persona podrá ejecutar la conducta asociada (al estímulo y a su consecuencia de refuerzo o castigo). Finalmente, debe venir el refuerzo (o castigo) con el objeto de lograr la mantención o desaparición de determinadas conductas. Estos tres elementos, estímulo, conducta y recompensa, al ocurrir repetidamente, terminan por ser asociados por la persona. Se produce un aprendizaje de responder de una manera específica frente a un estímulo, para ganar una recompensa o evitar un castigo. La efectividad de este mecanismo de aprendizaje ha sido ampliamente demostrado (Skinner, 1971).

www.cepchile.cl

Sin pretender ser exhaustivos, y a modo de ejemplo, existen diversas formas a través de las cuales se pueden estimular determinados comportamientos. Uno de los mecanismos más conocidos es el reforzamiento positivo. Consiste en hacer seguir una respuesta con algo placentero. Esto describiría, por ejemplo, la situación en que un superior premia a un subordinado por un trabajo bien hecho. Otro mecanismo frecuentemente usado es el castigo. Ocurre cuando se entrega una condición no placentera con el objeto de eliminar un comportamiento no deseado. Por ejemplo, un empleado que es suspendido varios días sin goce de sueldo por concurrir a trabajar en estado de ebriedad, es un ejemplo de castigo. Un tercer ejemplo de moldeamiento del comportamiento puede basarse en el mecanismo denominado extinción. El jefe que quiere eliminar los comentarios inoportunos de sus subordinados, puede ignorar esas conductas sistemáticamente, lo que sería un ejemplo del uso de la extinción para lograr un determinado tipo de acciones en otras personas.

La investigación empírica muestra que el reforzamiento, ya sea positivo o de otro tipo, tiene gran potencia como herramienta formativa del comportamiento. A través de estos mecanismos, los gerentes pueden estimular a sus empleados a comportarse en formas que beneficien más a la organización o eliminar conductas que interfieren con los objetivos de negocio de la misma.

3. Teoría de las expectativas. La investigación en teoría de las expectativas propone que los individuos trabajarán para cumplir tareas, objetivos o metas, en la medida que tengan expectativas de que su esfuerzo y trabajo será seguido por un resultado determinado, resultado que debería ser atractivo para el individuo, con el objeto de que se motive a trabajar. Si las recompensas son distribuidas completamente con base a factores que no tienen relación con el desempeño –tales como la antigüedad o el título del cargo–, entonces las expectativas de los individuos estarán limitadas por la idea de que la obtención de recompensas es independiente de cuanto esfuerzo pongan en su trabajo. El usar sistemas de retribuciones basados en el desempeño, lleva a las personas a desarrollar expectativas realistas de que su esfuerzo será recompensado.

www.cepchile.cl

Referencias bibliográficas

Alchian, A. A. (1969). "Corporate management and property rights", en Manne, H. G., *Economic Policy and the Regulation of Corporate Securities*, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy.

Alchian, A. y Demsetz, H. (1972). "Production, information costs, and economic organization", *American Economic Review* 26: 65-79.

Álvarez, J. L., Gallo, M. A. y Ricart, J. E. (1998). *Prácticas de gobierno en España*. Barcelona, España: IESE.

Amabile, T. M. (1998). "How to kill creativity", *Harvard Business Review*, September-October: 7787.

Barney, J. B. (1995). "Looking inside for competitive advantage", *Academy of Management Executive*, IX, Nº 4: 56.

Banks, C. G. y Roberson, L. (1985). "Performance appraisers as test developers", *Academy of Management Review*, 10: 128-142.

Beyer, H. (1998). "Las Reformas del Estado en Nueva Zelandia". *Documento de Trabajo* N° 280, mayo. Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.

Busch, T. (1998). "Attitudes towards management by objectives: An empirical investigation of self-efficacy and goal commitment", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 14 (3): 289-299.

Business Review Weekly (1988). "An Old Idea Given a New Spin", reportaje, August 17th, Vol. 20 Nº 31.

Cardona, P., Lawrence, B. S. y Bentler, P. M. (1999). "The influence of social and work exchange relationships on organizational citizenship behavior", *Working Paper*, IESE, Barcelona.

Carroll, S. J. y Schneir, C. E. (1982). *Performance appraisal and review systems: The identification, measurement, and development of performance in organizations*. Glenview, IL: Scott, Foresman.

Comisión de Reforma del Estado del CEP (2001) "Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos Públicos", *Documento de Trabajo* Nº 323, Centro de Estudios Públicos, agosto.

Cool, K. y Dierickx, I. (1994). "Commentary: Investments in strategic assets: Industry and firm-level perspectives", en P. Shrivastava, A. Huff y J. Dutton (eds.), *Advances in Strategic management*, 10ª XXX, Greenwich, Conn.: JAI Press: 35-44.

Coombes, P. y Watson, M. (2000). "Three surveys on corporate governance", *McKinsey Quarterly*, Number 4.

Delery, J. y Doty, H. (1996). "Modes of Theorizing in Human Resource Management: Tests of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions", *Academy of Management Journal*. Vol. 39. N°4, 802-835.

Dinesh, D. y Palmer, E. (1998). "Management by objectives and the Balanced Scorecard: will Rome fall again?", *Management Decision*. Vol. 36 Nº 5 / 6: 363-388.

www.cepchile.cl

Doyle, P. (1994). "Setting Business Objectives and Measuring Performance", *Journal of General Management*. Winter, Vol. 20, Nº 2: 1- 12.

Drucker, P. F. (1954). *The practice of management*. New York, Harper & Brothers Publishers.

Eisenhardt, K.(1989). "Agency theory: An assessment and review", *Academy of Management Review*, Vol. 14: 57-74.

El Mercurio, diario (1996). Domingo 24 de Marzo, Cuerpo B, pág. 1.

El Mercurio, diario (1997) "El sueño del Estado Moderno", reportaje de M. Toro, Domingo 27 de febrero, Cuerpo D: 8-9, Santiago, Chile.

Fama, E. (1980). "Agency problems and the theory of the firm", *Journal of Political Economy*, 88: 288-307.

Gómez-Mejía, L. (1994). "Executive compensation: A reassessment and future research agenda", *Research in Personnel and Human Resource Management*, Vol. 12: 161-222, JAI Press.

Grant, R. M. (1995). *Contemporary Strategy Analysis*. Oxford, UK: Blackwell Business.

Greenwood, Ronald G. (1981) "Management by Objectives: As Developed by Peter Drucker, Assisted by Harold Smiddy", *The Academy of Management Review*. April, Vol. 6, Issue: 2. pg 225-231.

Hamieson, Bruce D. (1973) "Behavioral Problems With Management By Objectives", *Academy of Management Journal*, September. Vol 16, Nº 3: 496-524.

Holmstrom, B. (1979). "Moral hazard and observability", *Bell Journal of Economics*, 10 (Spring): 74-91.

Huselid, M. (1995). "The Impact of Human Recourses Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Finance Management". *The Academy of Management Journal*. June, Vol. 38, Number 3.

Jensen, M. (1986). "Agency costs of free cash flow, corporate finance, and takeover", *American Economic Review*, 76: 323-329.

Jensen, M. y Meckling, W. (1976) "Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Capital Structure", *Journal of Financial Economics* 3 (October): 305-360

Kandel, E. y Lazear, E. P. (1992) "Peer pressure and partnership", *Journal of Political Economy*, 100, Vol. 4: 801-817.

Kaplan, R. S. y Norton, D. P. (1996). *The balanced scorecard: Translating strategy into action*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.

Kondrasuk, J. N. (1981). "Studies in MBO Effectiveness", *The Academy of Management Review*. July, Vol. 6, Nº 3: 419-430.

Latham, G. P. y Wixley, K. N. (1993). *Increasing productivity through performance appraisal*. Boston, Mass.: Addison-Wesley.

Levinson, H. (1970). "Management by Whose Objectives?", *Harvard Business Review*. July, p. 1-10.

Locke, E., Shaw, K., Saari L., y Latham, G. (1981). "Goal Setting and Task performance: 1969-1980", *Psychological Bulletin*. 90: 125-152.

www.cepchile.cl

Longenecker, C. O. y Goff, S. J. (1990). "Why performance appraisals still fail?" *Journal of Compensation and Benefits*, Vol. 6: 36-41.

Manne, H. G. (1965). "Mergers and the market for corporate control", *Journal of Political Economy*, 73, Nº 2, April: 259-285.

Manne, H. G. (1967). "Our two corporate systems: Law and economics", *Virginia Law Review*, 53, March: 259-285.

Marcel, M. (2000). "Las opciones para la reforma del Estado en Chile", mimeo para el Centro de Estudios Públicos.

Milkovich, G. T. y Newman, J. M. (1994). *Compensation* (Third edition). Plano, TX: B. P. I.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, República de Chile (1996). *Modernización de la Gestión Pública: Experiencias Internacionales y su Relevancia para Chile.* Ediciones Dolmen, Santiago, Chile.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1990). *Reinventing Government*. California: Addison Wesley.

Owen, G. y Harrison, T. (1995). "Why ICI chose to demerge", *Harvard Business Review*, March-April: 133-142.

Parnell, J. (1998). "Improving the Fit Between Organizations and Employees", *S.A.M. Advanced Management Journal.* Winter, Vol. 63, Nº 1, 35-44.

Pearce, J. A. y Zahra, S. A. (1991). "The relative power of CEOs and Board of Directors: Associations with corporate performance", *Strategic Management Journal*, Vol. 12. 135-153.

Portales, C. (2000). "Business strategy and employment systems in Spain: An empirical analysis", en Gual, Jordi and Ricart, Joan E. *Strategy, Organization and the Changing Nature of Work*, pp: 124-168, UK: Edward Elgar Publishing Inc.

Promap (1996). *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Contraloría de Desarrollo, México.

Raineri, A., (1998), "Creencias y Cambio Organizacional en los Sectores Público y Privado", *Estudios Públicos* 70, Otoño, Santiago, p. 201-230.

Rathe, A. W. (1960). "Management controls in Business", en Malcom, D. G. y Rowe, A. J. (eds.), *Management Control Systems*, New York: Wiley: 28-60.

Rodgers, R. y Hunter, J. E. (1991). Impact of management by objectives on organizational productivity. *Journal of Applied Psychology*. April. Vol. 76 (2) 322-336

Rumelt, R. P. Schendel, D. E. y Teece, D. J. (1994). *Fundamental issues in strategy*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.

Schay, Brigitte (1988). "Effects of Performance-Contingent Pay on Employee Attitudes", *Public Personnel Management*, 17, p. 244-248.

Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zeland State sector in a Time of Change.* State Services Commission. Wellington. New Zealand.

Simons, R. (1995). *Levers of Control.* Boston, Mass.: Harvard Business School Press.

Sims, H. P. y Lorenzi, P. (1992). *The New Leadership Paradigm: Social Learning and Cognition in Organizations*. Sage, Newbury Park, CA.

www.cepchile.cl

Skinner, B. F. (1971). *Contingencies of reinforcement*. East Norwalk, CT: Appleton-Century-Crofts.

Sparrow, P. R. (1994). "The evolution of HRM strategies in International Computers Ltd. From 1981-1991", en Hiltrop, J. M. y Sparrow, P. R. (eds.). *European Resource Management: A casebook*, London: Prentice Hall.

Teece, D. J., Pisano, G. y Shuen, A. (1990*)*. "Dynamic capabilities and strategic management". Consortium on Competition and Cooperation Working Paper # 90-8, Center for Research in Management, University of California, Berkeley.

The Economist (2001) "Outside directors: The fading appeal of the boardroom", Reportaje, February 10, pag. 67-69.

Tosi, H. y Gómez-Mejía, L. (1989). "The decoupling of CEO pay and performance: An agency theory perspective"*, Administrative Science Quarterly*, 34: 169-189.

Vogeley, E., Schaeffer, L. (1995). "Link Employee Pay to Competencies and Objectives". *Human Resource. Magazine on Human Resource Management*. October, Vol. 40, Nº 10, 75.

Watson, J. (1924). *Behaviorism*. Norton: New York.

Williams, J. R. (1994), "Strategy and the search for rents: The evolution of diversity among firms", en R. P. Rumelt, D. E. Schendel, y D. J. Teece (eds.), *Fundamental Issues in Strategy*, Boston, Mass.: Harvard Business School Press

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.

www.cepchile.cl

Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos Públicos*

Informe suscrito por la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos

Redactado por

SALVADOR VALDÉS PRIETO
Coordinador de la Comisión

Integrantes

FERNANDO ALLIENDE
JOSÉ PABLO ARELLANO
ENRIQUE BARROS
HARALD BEYER
VIVIANNE BLANLOT
JORGE CAUAS
FRANCISCO JOSÉ FOLCH
JUAN ANDRÉS FONTAINE
ARTURO FONTAINE TALAVERA
DAVID GALLAGHER
CARLOS HURTADO
CRISTIÁN LARROULET
NORBERT LECHNER
NICOLÁS MAJLUF
ELIODORO MATTE
MÁXIMO PACHECO MATTE
CARLOS PEÑA
JORGE ROSENBLUT
LUCÍA SANTA CRUZ
EUGENIO TIRONI
SALVADOR VALDÉS PRIETO
EUGENIO VALENZUELA
RODRIGO VERGARA
WOLF VON APPEN

* La versión original de este Informe fue publicada en el *Documento de Trabajo* N° 323 del Centro de Estudios Públicos, agosto de 2001, en Santiago, Chile.

Indice de Materias

1. Introducción y Resumen Ejecutivo 355
El marco conceptual y la situación en Chile 357
Resumen de propuestas 360

2. Conceptos: El personal del Estado y la competencia política 366
El "dilema del político" 367
El botín de los vencedores: Premios vía cargos 369
El sistema de Servicio Civil 372
Elementos estratégicos de un Servicio Civil 378
Lecciones de Nueva Zelandia para Chile 386
Tres rutas para Chile 388

3. La situación inicial: Los altos directivos en el Estado chileno 392
Selección y remoción de altos directivos 392
Remuneraciones de altos directivos 394
Cómo el Estado chileno escapó al sistema
de premios vía cargos en los 90 396
Iniciativas para establecer un Servicio Civil 399

4. La propuesta: Un Consejo de la Dirección Pública 401
Diseños alternativos I: 401
Empresas privadas para seleccionar a altos
directivos públicos 401
Diseños alternativos II: 404
Una Oficina Central de Altos Directivos en la Presidencia 404
Diseños alternativos III: 406
El Senado confirma o rechaza a cada uno de los
altos directivos 406
Diseños alternativos IV: 408
Un "Consejo de la Dirección Pública" autónomo 408

Integración del Consejo de la Dirección Pública 410
Carga de trabajo, dedicación e incentivos 414
Incompatibilidades de los consejeros 417
Incompatibilidades para los altos directivos 420

5. Propuesta para Selección y remoción de Jefes de Servicio y División 424
La influencia del Consejo en la selección de Jefes 424
La organización de la búsqueda 428
Remoción del Jefe de Servicio o División 432
Plazos máximos para los contratos de altos directivos 436

6. Propuesta de Remuneraciones para los máximos directivos 438
Dedicación de los máximos directivos 438
Escala de remuneraciones 440
La coordinación con Hacienda 442
Bonos por desempeño 446

7. Propuesta para los Directivos de Segundo Nivel 449
Identificación del segundo nivel de directivos 449
Selección de Directivos de Segundo Nivel 451
Compensación para Directivos de Segundo Nivel 458

Reservas, Aclaraciones y Votos de Minoría 460

Referencias Bibliográficas 462

Resumen de Proposiciones 464

Anexo 1:
Listado de Jefaturas de servicios públicos y Divisiones al 31 de mayo de 1998 473

Anexo 2:
Beneficio y costo fiscal de esta propuesta: estimación preliminar 480

www.cepchile.cl

1. Introducción y Resumen Ejecutivo

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

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

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

En parte, el clamor general por reformar el Estado parece originarse en que se le atribuyen significados diversos. Para algunos, la modernización del Estado consiste en "privatizar empresas estatales, perfeccionar las regulaciones para hacer más atractivas las inversiones en electricidad y telecomunicaciones, y simplificar los trámites administrativos"[1]. Para otros, la reforma del Estado consiste en reducir la superposición de funciones entre instituciones públicas, en mayor participación de la ciudadanía en la gestión pública, y en una mejor defensa de los derechos de los ciudadanos[2]. Pero no todas las reformas del Estado aceleran el crecimiento en igual magnitud.

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

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

Si Chile hubiera tenido directivos públicos de la calidad de los de Hong Kong durante todo ese período, su tasa de crecimiento hubiera sido superior por 1,5 puntos porcentuales en cada año. Si Chile hubiera tenido directivos públicos como los de Singapur, su tasa de crecimiento hubiera sido superior en 2,1 puntos en cada año[3].

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

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

[3] Véase Evans, P. y J. Rauch (1999) "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures", *American Sociological Review*, v. 64, October, pp. 748-765. La mitad de este mayor crecimiento se obtiene de la mayor productividad causada por una mayor calidad de las políticas públicas y la otra mitad porque las mejores políticas públicas estimulan una mayor tasa de inversión. La magnitud de este coeficiente es compatible con evidencia independiente respecto a la magnitud del impacto de la calidad de gestión sobre el valor de las empresas privadas.

www.cepchile.cl

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

La prioridad de los altos directivos se explica así: todos los demás temas de la gestión del Estado central son resueltos con mayor eficiencia cuando los altos directivos son seleccionados y remunerados adecuadamente para atraer a los mejores. Para agilizar la acción de los funcionarios de jerarquía media y baja, para reducir la duración de los trámites, para coordinar mejor a los ministerios, y para muchos otros temas de gestión, la ruta más efectiva es motivar y responsabilizar adecuadamente a los altos directivos. Esta es también la recomendación del Banco Mundial[4].

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

El marco conceptual y la situación en Chile

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

En la perspectiva de eficiencia, es esencial que la profesionalización no reduzca la gobernabilidad, entendida como la formación de alianzas estables capaces de actuar en forma coordinada. Una sustitución de los recomendados políticos en los cargos de formulación de políticas

[4] Véase p. 110 en Banco Mundial (1997) *El Estado en un Mundo en Transformación*, Informe del Desarrollo Mundial 1997, Oxford University Press, Washington D.C.

[5] Orrego, C. "Introducción", en CIMGP (1998), p. 21.

–asesores de ministerios y subsecretarios, algunos embajadores– por tecnócratas sin compromiso con la alianza de gobierno, reduciría la gobernabilidad pues privaría a los partícipes de la coalición de uno de los incentivos para seguir siendo leales. Ese extremo también podría ser ineficiente, en cuanto desperdiciaría las ganancias que logra un equipo afiatado, que aprovecha las confianzas mutuas establecidas en ámbitos partidistas. Por todo eso, conviene a la ciudadanía que los cargos de formulación de políticas dependan de la confianza de los políticos de la coalición que ganó la elección presidencial.

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

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

La perspectiva partidista, por su parte, destaca que en muchos países existen facciones y partidos políticos construidos alrededor de la repartición de los cargos públicos ejecutores, es decir, en ellos la afinidad partidaria se extiende bastante más allá de los cargos que diseñan las políticas. En esa visión, cuando esos partidos están en el gobierno, financian sus campañas electorales mediante la extracción forzada de rentas a los proveedores y contratistas del Estado, mediante el manejo de las decisiones del Estado en materias regulatorias y de grandes compras, y la exigencia de aportes a los funcionarios del Estado, en un esquema calificado como "intervención electoral oficialista". Una sustitución de los directivos ejecutivos que son de confianza política por otros elegidos por mérito significaría una reestructuración para los partidos que sigan esa lógica, pues los obligaría a recurrir a estrategias más modernas de obtención de apoyo político[6].

No conocemos evidencia de que las estrategias mencionadas sean utilizadas en Chile más allá de lo esporádico, y menos aún en forma masiva. Sin embargo, el número de puestos públicos de planta que son de "exclusiva confianza", es decir, de libre despido y designación y por tanto de

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

www.cepchile.cl

confianza política, alcanzaba en 1999 a 3.060 en el Estado central chileno (Rajevic *et al.*, 2000). De ellos, no más de 500 pertenecen al nivel de diseño de políticas, y unos 2.500 son ejecutores, es decir, son Jefes de Servicio y directivos de segundo nivel en los servicios públicos.

Según otras fuentes[7], habría 8.392 personas en puestos "directivos", lo que se explica en parte por incluir aquellos directivos que no están en la planta. Además, existen unos 465 asesores a honorarios por sumas superiores a $6 millones al año (cifra para 1999), una cifra indeterminada de asesores de exclusiva confianza de los intendentes y una cifra desconocida de asesores y directivos con contratos de corto plazo renovados indefinidamente ("a contrata")[8]. En suma, el marco legal vigente entrega demasiada discrecionalidad a la coalición de gobierno para nombrar altos directivos, pues admite que algún gobierno opte por priorizar en exceso la afinidad partidista por sobre el profesionalismo.

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

Ambas perspectivas, de eficiencia y partidista, coinciden en cuanto a los medios, favoreciendo a instituciones para los contratos y remuneraciones de los altos directivos, que fortalezcan un profesionalismo autónomo y relativamente imparcial en cuanto a la competencia partidista[10].

---

[7] Véase Cuadro "Dotación efectiva del personal civil del gobierno central", en *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999*, publicado por la Dirección de Presupuestos, marzo 2000, pág. 130.

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

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

[10] La visión partidista del Estado central hace conveniente ajustar simultáneamente los distintos niveles del problema. La Comisión de Reforma del Estado del Centro de

Para lograr un Servicio Civil adaptado a las necesidades de Chile, que considere las dos perspectivas indicadas, este informe propone que la selección competitiva de candidatos a las dos capas superiores de puestos directivos ejecutores, y la fijación de sus remuneraciones, sean radicadas en una *entidad autónoma y especializada*, que denominamos Consejo de la Dirección Pública. Gran Bretaña y Nueva Zelandia ya cuentan con instituciones equivalentes en cuanto a su autonomía de hecho.

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

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

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

Resumen de propuestas

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

Estudios Públicos se ocupó, por eso, en su primer informe, del financiamiento de la actividad política.

www.cepchile.cl

1) Que el mérito sea el primer filtro para ingresar a los altos puestos directivos de los Servicios Públicos y Divisiones de Ministerios.
2) Que las remuneraciones para los altos puestos ejecutores sean comparables a los de ejecutivos del sector privado con responsabilidades y capacidades similares, y que esa relación se mantenga estable en el tiempo.
3) Que los altos directivos ejecutores tengan la opción de desarrollar carreras largas en el Estado, donde la competencia en la promoción ocurra según el desempeño y el mérito.

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

1) Fortalecer el control real y la responsabilidad del Presidente de la República y de los ministros sobre los servicios y divisiones ejecutores, respecto a la situación actual.
2) Dotar a los ministros de un instrumento adecuado de control sobre los directivos ejecutores, como es la libertad de despido. Esto se suma a otros controles como la definición de metas anuales, la definición de su presupuesto y la evaluación de su desempeño. El objetivo es asegurar la responsabilidad política de los ministros respecto al desempeño de los Servicios de su dependencia.
3) Que subsista un número adecuado de funcionarios de confianza del Presidente de la República para sostener la cohesión interna de la coalición de gobierno. El número existente en el nivel de formulación de políticas, de unos 500 puestos, parece suficiente para ello, pues supera ampliamente el número análogo observado en Gran Bretaña y Nueva Zelandia.

Para lograr esos objetivos, esta Comisión propone:

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

b) Crear una entidad autónoma de los poderes ejecutivo y legislativo, denominada "Consejo de Dirección Pública", para administrar los

asuntos laborales de los altos directivos. Este consejo estaría integrado por seis personas expertas, designadas por un período limitado, del orden de dos períodos presidenciales. Sus miembros serían designados por el Presidente con acuerdo del Senado, con métodos que aseguren su capacidad de trabajar armónicamente con el Presidente de la República en casos de alternancia en el Poder Ejecutivo.

c) La primera función del Consejo autónomo sería garantizar un piso de calidad profesional en los nombramientos de los directivos máximos del Estado central (Jefes de Servicios Públicos y Jefes de División en ministerios). Se propone derogar el actual art. 42 de la Ley de Bases de la Administración del Estado en cuanto exige que los jefes superiores de servicio sean de exclusiva confianza del Presidente de la República. En sustitución, actuaría el Consejo. Una modalidad concreta que la Comisión considera atractiva es:

1. Apenas se extinga el contrato de un Jefe de Servicio o División, el Consejo convoca al ministro o subsecretario, respectivamente, a contribuir a definir el perfil de directivo superior que se busca.
2. El perfil podrá incluir entre las habilidades que deben lograrse en nivel suficiente, la de relacionarse constructivamente con parlamentarios y dirigentes de partidos, y la de recoger las señales y los problemas que surgen de la sociedad y del mundo político. Sin embargo, el perfil no podrá incluir exigencias de adherir a algún partido de gobierno.
3. La búsqueda es confidencial. La búsqueda considera candidatos internos (del Servicio o División involucrado), candidatos semiexternos (de otros servicios públicos chilenos, incluyendo directivos máximos y de segundo nivel), y candidatos externos, incluyendo los del sector privado y extranjeros. En esta etapa el ministro es invitado a agregar candidatos si lo desea.
4. El Consejo selecciona una lista de 3 candidatos para presentar al ministro.
5. Dentro de un plazo, el Presidente de la República designa al directivo superior de entre los 3 candidatos propuestos. Sólo se haría pública la designación del candidato designado, manteniendo la confidencialidad respecto a los demás candidatos.
6. Si el gobierno rechaza la terna o se cumple el plazo sin una decisión, el Consejo realiza una nueva búsqueda. Si la segunda terna es rechazada, el Presidente de la República podrá designar di-

www.cepchile.cl

rectamente a una persona de su exclusiva confianza. Esta persona podrá ser removida libremente por el Presidente, sin indemnización alguna y su remuneración no corresponderá a la escala aplicable a los directivos seleccionados por el Consejo, sino que estará sujeta a la Escala Única y por tanto será igual o inferior a la remuneración de un subsecretario.

7. En cualquier momento del tiempo, la fracción de los puestos de Jefe de Servicio ocupados por personas designadas directamente por el Presidente, sin la colaboración del Consejo de Dirección Pública, no podrá superar el 50%. Se propone un límite igual pero separado, para los Jefes de División. Esta propuesta reserva al Consejo el control del mérito de al menos 50% de los directivos máximos.
8. Los contratos laborales de los Jefes de Servicio y División tendrían un plazo máximo (no serían indefinidos), para asegurar un grado de competencia por el cargo. Sería una obligación del Consejo invitar a todo directivo superior cuyo contrato ha vencido, a postular a renovarse en ese cargo o en otros.

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

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

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

1. Primero, una escala de remuneraciones para directivos transparente y fija en cada momento. La ley asignaría el grado 1 al nivel más bajo de la escala, y fijaría su remuneración. La ley fijaría como grado máximo de la escala a aquél cuya remuneración sea más cercana a la remuneración mensual promedio percibida por el Presidente del Banco Central durante el año anterior.
2. Segundo, un proceso permanente de reencasillamiento caso a caso de puestos directivos a algún grado de esa escala, que requiera la aprobación conjunta del ministro de Hacienda y del Consejo. Sería obligación del Consejo y del ministerio de Hacienda encasillar los cargos en grados que ofrezcan remuneraciones de monto razonable en comparación a las pagadas por otras organizaciones a puestos de calificación y responsabilidad similar.
   En este marco el Consejo debería determinar el paquete de beneficios para cada candidato a estos puestos, que sería parte de la información entregada al Presidente para que elija dentro de la terna. Cuando el Consejo de Dirección Pública busque candidatos para un cargo directivo, tendría que publicitar el grado en que está encasillado y el rango de sueldos que corresponde a ese grado.

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

1. El Consejo evaluaría y aprobaría los procesos de selección de directivos y fijación de remuneraciones aplicados por cada Jefe de Servicio y División en cuya selección colaboró, incluyendo la determinación de la dedicación, la remuneración y el despido, pudiendo suspenderlos cuando sean insatisfactorios.
2. El Consejo podrá exigir a esos Servicios y Divisiones ayudarse con empresas de selección de ejecutivos que pertenezcan a un registro, establecido por el Consejo. El Consejo decidiría la expulsión y el ingreso al registro, y establecería incompatibilidades para esas empresas.
3. El Consejo, en conjunto con el ministerio de Hacienda, dictaría las pautas generales que esos Servicios y Divisiones deberían se-

www.cepchile.cl

guir para encasillar a los cargos directivos de segundo nivel en la escala de remuneraciones para directivos. El reencasillamiento de estos cargos exigiría de la aprobación del ministerio de Hacienda, que contaría con la asesoría técnica del Consejo.

4. En cuanto a la selección de candidatos específicos, se propone que el Consejo verifique la concordancia entre el perfil del cargo, el candidato ganador y la remuneración. Esta propuesta implica eliminar el nombramiento directo por parte de los ministros de directivos de segundo nivel en Servicios y Divisiones, que admite la actual legislación. Así, esos Jefes de Servicio contarían con herramientas que permiten responsabilizarlos por su gestión, y al mismo tiempo se evita la partidización de los nombramientos de la segunda línea.
5. En el caso de los Jefes de Servicio y División nombrados por el Presidente sin la colaboración del Consejo, sus nombramientos de directivo de segundo nivel tampoco contarían con esa colaboración y las remuneraciones de éstos estarían sujetas a la Escala Única de Sueldos, no pudiendo superar la de un subsecretario. Además esos directivos de segundo nivel se acogerían al Estatuto Administrativo.

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

Reiteramos que la Comisión se ha concentrado en los directivos porque estima que, en el caso de nuestro país y en las actuales circunstancias, la clave para mejorar la gestión pública está en las personas que lideran las instituciones prestadoras de servicios públicos. En ese plano, la reforma propuesta aumenta la eficiencia del Estado poniendo un filtro de calidad técnica y profesional a la formación de un equipo ejecutivo afín. Creemos

* Nota del Editor: Recordamos al lector que esta propuesta fue hecha pública en agosto de 2001.

que, en la práctica, este mecanismo facilita al Presidente de la República el ejercicio de las facultades que le entrega el ordenamiento jurídico en materia de nombramientos de Jefes de Servicio y División.

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

Sin embargo, existe acuerdo completo en la Comisión sobre la importancia de que se inicie a la brevedad la discusión del tema a un nivel concreto y en detalle, no vago ni en general. La Comisión también estima que esta propuesta contiene ideas y análisis valiosos, que resuelven muchos de los obstáculos que toda reforma de esta envergadura debe enfrentar. Pero como algunas soluciones específicas pueden ser discutibles, estamos abiertos a revisar y mejorar lo que sea necesario[11].

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

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

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

Históricamente, los principales modelos de gestión de recursos humanos en el Estado han sido el sistema de "premios vía cargos", un esquema donde la coalición que llega al gobierno distribuye los puestos públicos con un criterio primario de afinidad política, y el sistema de "Ser-

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

www.cepchile.cl

vicio Civil clásico", un modelo donde los ocupantes de los puestos públicos directivos y profesionales llegan a ellos por mérito y están protegidos por ley de la remoción por parte de las coaliciones que llegan al gobierno, de forma de fortalecer el *ethos* de servicio público. Desde 1988 Nueva Zelandia ha liderado un nuevo esquema de gestión, que denominamos "Contratos"[12]. Este nuevo planteamiento moderniza el sistema de Servicio Civil incorporando algunas ideas extraídas de la gestión de organizaciones privadas, en particular elimina la protección de la remoción por parte de las autoridades electas, pero mantiene el énfasis en la promoción por mérito y el estímulo del espíritu de servicio público.

El "dilema del político"

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

En las sociedades antiguas el "dilema del político" casi no existía: el Estado era incapaz de recaudar más que una fracción mínima del ingreso nacional, y por tanto contaba con escasos Servicios y órganos de carácter permanente[13]. En los órganos que había, era importante el espíritu de servicio público. Desde que crece la demanda de bienes públicos y aparecen técnicas para recaudar tributos a un costo social moderado, a partir del siglo XVIII, el Estado financia un mayor número de empleos administrativos, por lo que el "dilema del político" adquiere importancia empírica.

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

[12] En la literatura anglosajona del *New Public Management* este modelo se denomina "contracts".

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

estructura informal de poder asociada a la influencia de los partidos de la coalición de gobierno.

Podría creerse que el ministro y al final el Presidente de la República deberían apoyar a la cadena de mando formal, blindando al Jefe de Servicio de todas las críticas de carácter partidista que no se relacionen con su desempeño. Después de todo, el Presidente ya está electo y no puede reelegirse hasta pasado un período más. Sin embargo, casi todos los Presidentes tienen metas como las siguientes[14]: mantener su autoridad sobre su coalición para enfrentar los desafíos de cada día; aprobar las leyes necesarias para gobernar bien y beneficiar al pueblo; aprobar las reformas legales que definirán su presidencia (por ejemplo, reformar el sistema de salud); formar una base de apoyo, tanto general como personal, para un eventual regreso a la presidencia, o al menos a cargos electos como senador[15].

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

Por su parte, los partidos políticos, parlamentarios y facciones exigen puestos y favores privados para sus partidarios porque ése es un componente insustituible de una estrategia exitosa para alcanzar el poder político. Los partidos que se limitan a ofrecer bienes públicos, como reformas y programas, y se limitan a fomentar el *ethos* de servicio público, pueden concitar un apoyo electoral considerable, pero en América Latina ha sido raro que sea suficiente para superar a otros partidos que sí obtienen y reparten puestos y favores privados[16].

La evidencia empírica para 44 presidentes de 6 países sudamericanos apoya este modelo, pues demuestra que estos factores son muy efectivos para explicar cuándo y en qué medida los presidentes han sacrificado la eficiencia del Estado para obtener los fines políticos mencionados[17]. La evidencia internacional y chilena (Rehren, 2000) es clara en concluir que la cadena informal de mando persiste porque el Presidente requiere del apoyo de los partidos de gobierno para lograr sus fines.

Desde luego, el uso indirecto de los recursos del Estado por parte de la coalición de gobierno distorsiona la competencia política. La coali-

[14] Véase Geddes (1994), p. 132.
[15] Esto es habitual en América Latina.
[16] A. Rehren (2000).
[17] Véase Geddes (1994), capítulo 6.

www.cepchile.cl

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

El botín de los vencedores: Premios vía cargos

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

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

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

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

De lo anterior se deduce que a medida que aumenta el tamaño de la burocracia y el Estado crece al incursionar en actividades empresariales, el sistema de premios vía cargos pasa a ser incompatible con una gestión eficiente[19]. Los costos de monitoreo y control que enfrentan los políticos nacionales (especialmente el Presidente) aumentan más que proporcionalmente con el tamaño de la burocracia, pues un jefe nacional de partido o un parlamentario no puede controlar personalmente a 50 o 100 recomendados. Una escala grande obliga a prolongar la cadena de delegación informal, entregando a los jefes de las facciones que integran su partido la tarea de nombrar y controlar a los recomendados. Esta forma del sistema de premios vía cargos es poco atractiva para los políticos nacionales, porque aumenta el poder de sus competidores internos, que son esos jefes de grupos partidarios. Tampoco logra la lealtad de los recomendados para sí y, sin embargo, sacrifica la producción de bienes públicos.

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

Por otro lado, cada vez que cambia la coalición de gobierno, el sistema de premios vía cargos exige despedir a los activistas nombrados por las autoridades salientes para hacer espacio a los activistas de la coalición triunfante y preservar la solvencia fiscal. En algunos países este requisito

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

www.cepchile.cl

no se cumplió, creando un déficit fiscal permanente. Frente a la perspectiva de perder la siguiente elección debido a este conflicto, la clase política puede optar por sacrificar la solvencia fiscal, aunque ello presenta elevados costos para el crecimiento económico.

Por ejemplo, en Chile hasta el gobierno de Jorge Alessandri inclusive, cada nuevo Presidente era dotado por una ley de "facultades extraordinarias" para remover a los funcionarios administrativos nombrados por el gobierno anterior. Sin embargo, como ese presidente usó esas facultades con un vigor inusitado, se temió que el próximo haría lo mismo y el Congreso negó las "facultades extraordinarias" al Presidente Eduardo Frei Montalva. En lugar de ello, el Congreso le permitió crear plantas paralelas, lo que elevó el gasto público en forma notoria. El Presidente Salvador Allende volvió a recibir la facultad de crear plantas paralelas, y para 1973 había duplicado nuevamente la burocracia central[20]. La historia de América Latina está llena de casos similares donde el conflicto político desemboca en inestabilidad fiscal.

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

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

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

Es posible invertir el orden de estos filtros: el filtro primario sería el mérito profesional o ejecutivo, y la cercanía política o recomendación

[20] Fuente: entrevista Sra. Leontina Paiva, abogada del ministerio de Hacienda en materia de Personal hasta 1990.

de un grupo partidario de la coalición sería un filtro secundario. Esta es la técnica central de los esquemas de Servicio Civil.

El sistema de Servicio Civil[21]

Este sistema de gestión de recursos humanos está construido alrededor de medidas para impedir que los puestos de altos directivos sean usados por la coalición gobernante para producir bienes privados que allegan apoyo, tales como premiar a quienes han prestado servicios al partido. Se caracteriza por dos condiciones:

a) las condiciones de ingreso, promoción, cese de funciones, y de remuneraciones, para los empleados públicos considerados, dependen sólo de un criterio de "mérito". En la versión clásica, el mérito se define por el triunfo en concursos competitivos. En la fase de admisión, el concurso toma la forma de exámenes de conocimientos profesionales. Para los ascensos, el concurso compara las duraciones de una conducta intachable y de excelencia. Lo crucial de esta definición de "mérito" es que excluye la voluntad de los jefes partidarios de premiar a quienes les han sido leales.

b) la ley incluye normas de probidad funcionaria que separan al menos parcialmente la actividad laboral del alto directivo, de su participación en la competencia política. Un ejemplo chileno es el siguiente artículo de la Ley de Bases de la Administración del Estado:

> El personal de la Administración del Estado estará impedido de realizar cualquier actividad política dentro de la Administración, y de usar su autoridad o cargo en fines ajenos a sus funciones[22].

De esta definición se deduce que ciertos modelos que parecen ser de Servicio Civil, no lo son en realidad. Un modelo frecuente en países en desarrollo mezcla la estabilidad laboral (ausencia de despido por mal desempeño), con la discrecionalidad de los jefes partidarios en la contrata-

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

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

www.cepchile.cl

ción, el ascenso y la remuneración. Este modelo genera altos niveles de ineficiencia en la producción de bienes públicos y al mismo tiempo preserva la influencia política, por lo que no constituye un verdadero Servicio Civil.

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

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

Algunos países han agregado un tercer elemento al modelo de Servicio Civil: la promoción de un espíritu corporativo entre los altos directivos, que deja en claro que cada uno es responsable del honor del grupo y estimula el trabajo en equipo entre ellos[23].

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

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

Quizá como una forma de enfrentar la crítica al elitismo, se ha postulado también que los objetivos del Servicio Civil incluyen asegurar la equidad de acceso a los puestos públicos y la ecuanimidad entre todos los ciudadanos[24]. Desde luego, tratar el acceso a los empleos públicos como un derecho exigible en cualquier momento por cualquier ciudadano es incompatible con cualquier sistema de gestión. Habitualmente se concilian ambos objetivos aduciendo que al imponer requisitos profesionales y concursos no se ha discriminado entre ciudadanos, sino que se reconocen distinciones razonables[25].

El modelo del Servicio Civil clásico no utiliza los mecanismos de incentivo propios del mercado laboral privado para maximizar la eficiencia de la gestión, tales como los ascensos rápidos y los despidos decretados por los superiores. Los defensores del modelo de Servicio Civil postulan que los altos directivos estarán motivados de dos maneras para producir bienes públicos en forma eficiente: el deseo de acceder a la aprobación y respeto de los pares (y en el caso de los profesionales, el deseo de satisfacer los estándares de calidad del trabajo establecidos por sus res-

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

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

www.cepchile.cl

pectivas profesiones), y el espíritu de cuerpo que ensalza volcarse al servicio público en beneficio de la sociedad (vocación de servicio). Este modelo de motivación ayuda a entender que en Francia los altos directivos se consideren a sí mismos *intelectuales* y no administradores, aunque dicen respetar a la gerencia como una experiencia valiosa. En ese país, "los altos directivos representan un modelo de éxito social más apreciado que el de empresario, pues aunque son elitistas, trabajan por el futuro del país y no por dinero"[26].

Cuando esta defensa se toma en serio, ella exige excluir del Servicio Civil a los funcionarios técnicos, administrativos y auxiliares, pues al ser estos empleos no profesionales está ausente el motivador más confiable de los tres mencionados: el deseo de satisfacer los estándares establecidos por la profesión[27]. Coherentes con ello, Alemania, España, Francia, Gran Bretaña y Suecia han excluido del Servicio Civil a los empleados públicos que cumplen labores administrativas, técnicas y auxiliares. Esos funcionarios están sujetos al estatuto laboral de los empleos del sector privado o a estatutos especiales que permiten el despido sin mayor trámite, aunque protegidos por indemnizaciones por despido o por un seguro de desempleo.

Por ejemplo, en la administración central española había 487.971 empleados en 1997, de los cuales 287.969 (60%) no eran profesionales y podían ser despedidos con la facilidad propia del sector privado[28]. En Gran Bretaña, los cargos inferiores están sujetos a las normas del Código del Trabajo propias del sector privado, es decir existe libertad de remoción. Solamente los 2 mil cargos de alta dirección[29] gozan de un significativo grado de inamovilidad, pues sus contratos son indefinidos y difíciles de terminar por un nuevo gobierno[30].

---

[26] Véase Luc Rouban (1999), en E. Page y V. Wright (ed.), *Bureaucratic Elites in Western European Countries*, Oxford University Press, p. 66 y 86.

[27] En la literatura de ciencias políticas, la palabra "profesional" describe a individuos que "reciben recompensas laborales significativas de un grupo de referencia cuya membresía está limitada a personas que han completado alguna educación formal especializada y han aceptado un código de conducta fijado por el grupo". Véase Wilson (1989), p. 60. En muchos países de América Latina se califica de "profesional" a los individuos que se desea complacer o a los individuos que cumplen requisitos formales, como por ejemplo haber estudiado durante al menos 4 años en una Universidad, concepto que no tiene relación con la definición indicada.

[28] Véase I. Molina (1999) en E. Page y V. Wright (ed.), *Bureaucratic Elites in Western European Countries*, Oxfod University Press, pp. 38 y 39.

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

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

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

Por eso, la legislación de muchos servicios civiles ha considerado un motivador adicional: la *competencia interna*. Se ha demostrado que cuando el logro de un desempeño superior está asociado a un ascenso más rápido, la competencia interna es efectiva. Sin embargo, en la práctica casi ninguna de estas legislaciones establece una competencia por desempeño relativo, pues sólo califican el desempeño en una escala absoluta. La calificación absoluta no permite establecer competencia interna pues todos logran ser calificados en la lista de mejor desempeño. A esto agregamos que calificar a los altos directivos presenta la dificultad adicional de que no existen miembros del Servicio Civil que tengan más rango que ellos. Tampoco se puede admitir la intervención de los superiores políticos en la calificación, pues ello haría renacer el sistema de premios vía cargos. En definitiva, aunque en muchos servicios civiles la ley permite el despido, en la práctica existe inamovilidad, como lo demuestra el nulo porcentaje de directivos calificados en la lista de calificación inferior[31].

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

La adopción de un Servicio Civil

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

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

www.cepchile.cl

internos. Eso explicaría que se haya introducido el Servicio Civil en muchos países[32].

Desde luego, ésta no es la única razón posible para adoptar un Servicio Civil. Otra puede ser reservar esos puestos para un partido titular que está abandonando el poder o para la clase social titular del poder, como parece haber ocurrido en Gran Bretaña. En efecto, ese país *rechazó* en 1853 el informe Northcote-Trevelyan de adoptar un sistema de mérito para seleccionar a los funcionarios superiores del Estado. Pero en 1870 el gobierno de Gladstone adoptó el sistema de mérito en Gran Bretaña para asegurar a su propio sector la propiedad de esos cargos[33], y dotó a sus ocupantes de inamovilidad para mantenerlos[34].

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

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

[32] Véase R. Johnson y G. Libecap (1994), p. 24 y capítulos 7 y 8.

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

[34] Si consideramos a la aristocracia como un partido, se deduce que la carrera funcionaria británica fue en su origen una forma elaborada de nombramiento partidario. En ese caso, la inamovilidad fue en su inicio una señal de partidización excesiva de los cargos públicos. Por otra parte, la inamovilidad fue posteriormente un obstáculo contra la partidización excesiva por parte de las autoridades siguientes. Esta distinción ilustra la importancia de las normas que gobiernan la transición de un esquema a otro.

ser arbitraria, venal, o en función del mantenimiento en el poder de la coalición partidista titular?

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

Este es el vínculo conceptual entre un capitalismo de mercado que crece rápido y en forma equilibrada y un servicio civil basado en el mérito. No parece haber ninguna democracia desarrollada que carezca de un servicio civil, y no parece existir ningún país subdesarrollado que lo tenga. Así, algunos autores sostienen que "el capitalismo de mercado no es sostenible si se basa solamente en grandes empresas y grandes fortunas que pueden comprar la seguridad jurídica. Su éxito y su sustentabilidad se origina en la capacidad de emprender que nace de una sociedad civil que accede a seguridad jurídica, y que se expresa en un tejido potente de medianas y pequeñas empresas, (...) pero ello ocurre sólo cuando los servicios públicos logran la imparcialidad, la objetividad y la sumisión a la ley y al derecho"[35].

Elementos estratégicos de un Servicio Civil

Los dos elementos estratégicos del sistema de Servicio Civil son:

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

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

Ellos serán analizados a continuación:

[35] Prats, J. (1999). "Regímenes laborales y sistema de mérito", en CIMGP y DP (eds.), *Recursos Humanos en el Sector Público*, ediciones Dolmen, Santiago, pp. 115-120.

www.cepchile.cl

1) Exclusión de los asesores de los ministerios

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

Esto no puede ser explicado como un intento de los dirigentes nacionales de preservar el acceso a una fuente de financiamiento, que son los sueldos de los asesores, pues en una economía moderna los sueldos de los designados de confianza política son irrelevantes para el financiamiento político. Por ejemplo, en los Estados Unidos el Presidente George W. Bush debe designar los ocupantes de unos 8.400 empleos de jornada completa, de los cuales unos 1.500 requieren del consentimiento del Senado[36,37]. Si el partido del Presidente de los EE.UU. obtuviera donaciones por 2 mil dólares al año de cada uno de los 8.400 designados, obtendría sólo 16,6 millones de dólares al año. Esta cifra es apenas un 10% del gasto en las campañas presidenciales de 1992 en Estados Unidos[38].

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

En contraste, en países con una constitución parlamentaria, el Servicio Civil se extiende hasta mucho más arriba en la jerarquía, pues el partido de gobierno no designa a ningún funcionario con facultades ejecutivas. Por

[36] Fuentes: Gribbin, A. (2001), "Change in command brings plethora of new bureaucrats", artículo en diario *The Washington Times*, 15 de enero, *www.washtimes.com*. reporta 6.000 puestos. Por su parte, R. Johnson y G. Libecap (1994), p. 161, reportan para 1992 una cifra de 5.800, a lo cual deben sumarse 1.900 puestos incluyendo el *staff* de la Casa Blanca y 700 puestos que son designados libremente por los jefes de las 91 Agencias (que a su vez son designados por el Presidente). De esta forma la coalición triunfante designa unos 8.400 empleos, de los cuales unos 1.500 requieren del consentimiento del Senado.

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

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

ejemplo, el Primer Ministro Anthony Blair fue criticado porque al asumir en 1997 designó a 77 personas como asesores, pues esto duplicó los designados por su antecesor (Bogdanor, 2000). Lo mismo se observa en Nueva Zelandia. Como este número es la centésima parte de los funcionarios de confianza política designados por cada nuevo Presidente de los Estados Unidos, el peligro de asimetría en el financiamiento a favor del oficialismo parece mucho menor. La capacidad de los gobiernos parlamentarios[39] de mantener su cohesión con un número tan escaso de asesores sugiere la presencia de diferencias estructurales respecto al presidencialismo.

Sin embargo, cuando el objeto de la corrupción y la extorsión es el diseño de las políticas, planes y programas en vez de su aplicación ejecutiva, un gobierno parlamentario es tan vulnerable como uno presidencial. Esto es importante, pues el diseño de políticas puede ser aún más atractivo para el tráfico de influencias que la asignación de contratos[40]. A pesar de las protecciones, un gobierno parlamentario también puede influir sobre los jefes del Servicio Civil con fines de financiamiento político, como prueba la experiencia reciente de Gran Bretaña[41]. Sin embargo, es ventajoso reducir el ámbito del tráfico de influencia a la esfera de los planes y políticas, pues en este ámbito es factible aplicar principios de transparencia para limitar ese tráfico de influencias[42,43].

Dentro de una Constitución presidencialista, una forma de moderar el peligro de favorecer al oficialismo con un financiamiento asimétrico,

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

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

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

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

[43] En el ámbito de la ejecución de políticas, en cambio, la transparencia total presenta costos significativos de eficiencia, como se demuestra en el estudio de las compras públicas de Meyer y Meyer (2000).

www.cepchile.cl

es exigir que todas las decisiones de aplicación de regulaciones y de asignación de licitaciones públicas queden en manos de funcionarios protegidos por el esquema de Servicio Civil. Esto implica que todas esas facultades quedarían en manos de funcionarios de carácter ejecutivo.

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

2) Exclusión de los funcionarios no directivos

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

Como se explicó antes, desde el punto de vista de los políticos nacionales, es indeseable extender las protecciones del Servicio Civil a los grados inferiores, porque ellas reducen la capacidad de gestión de los Servicios y órganos ejecutores y por lo tanto reducen la producción de bienes públicos[44]. Además, el apoyo de funcionarios que no dirigen los Servicios no es demasiado útil para los políticos nacionales. Al extender las protecciones del Servicio Civil a los funcionarios de menor jerarquía, los políticos nacionales debilitan la base de apoyo de los jefes de grupo partidario y reducen la competencia interna que enfrentan en su partido.

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

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

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

Este híbrido es atractivo para los políticos nacionales que dependen todavía de los dirigentes de grupo partidario para reunir apoyo, porque no elimina por completo el acceso a los recursos fiscales para financiar a esas facciones, y permite al mismo tiempo resolver los reclamos de los grupos de presión contra los órganos estatales cuyo buen servicio es más importante[45]. Sin embargo, para los políticos nacionales que se comunican con su electorado por los medios de comunicación masivos, sin ayuda de las facciones, y basan su atractivo en proveer bienes públicos valorados por la ciudadanía, este tipo de partición es menos atractiva que un Servicio Civil de cobertura completa.

En Austria, Bélgica, Grecia[46], en los Estados Unidos, el esquema de Servicio Civil se ha extendido a los funcionarios no directivos. Incluso algunos países han llegado a aplicar el sistema mandarín a los cargos de inferior jerarquía del Estado. Ello ha ocurrido, ante todo, porque en esos países los altos directivos no están protegidos efectivamente de las presiones de los políticos de la coalición de gobierno, dejando los cargos de menor jerarquía vulnerables al sistema de premios vía cargos. Además, en esos países los sindicatos de empleados públicos han usado su poder de presión y su influencia electoral para extender las normas protectoras del Servicio Civil a los funcionarios no directivos. Así, han agregado normas de protección adicionales a las que son deseables para los políticos nacionales. Ese parece ser el caso de los Estados Unidos, donde la captura del Servicio Civil por esos sindicatos está documentada en forma convincente[47]. También es el caso de muchos países de América Latina.

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

[46] Véase Conclusión, en E. Page y V. Wright (ed.) *Bureaucratic Elites in Western European Countries*, Oxford University Press (1999), Capítulo 12, pp. 271 y 275-6.

[47] Véase R. Johnson y G. Libecap (1994), cap. 4, 5 y 6. En pp. 155 y 159 afirman que la efectividad de los sindicatos de empleados federales en ese país se explica porque su Constitución es confusa respecto a si la responsabilidad por el desempeño de la burocracia

www.cepchile.cl

Servicio Civil con contratos laborales

El modelo de gestión que aparece más recientemente en la experiencia comparada es el de "contratos laborales", aplicado en Nueva Zelandia a partir de 1988, y en Gran Bretaña y Australia desde los años 90. Este modelo es un descendiente moderno del modelo de Servicio Civil, pues comparte la contratación y el ascenso basado en el mérito, por oposición a los contactos partidarios asociados al sistema de premios vía cargos[48]. También comparte el concepto de fijar las remuneraciones de los altos directivos con un sistema separado del aplicado a los empleados de menor jerarquía, y en niveles similares a los pagados por organizaciones privadas a altos directivos de prestigio similar.

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

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

---

está en manos del Presidente o del Congreso. Como cada agencia debe responder a una doble cadena de mando, ambos mandantes sospechan que el otro está manipulando al agente y se elevan los costos de acordar políticas. Para evitar esos costos, el Presidente y el Congreso parecen haber acordado crear un mecanismo de monitoreo de las manipulaciones forzando a las agencias a seguir procesos transparentes y lentos para adoptar decisiones. Sin embargo, el costo directo en eficiencia es significativo. La Constitución chilena no es confusa en ese aspecto, sugiriendo que los sindicatos de empleados públicos serán menos poderosos en Chile.

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

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

De esta comparación se deducen las dos propiedades del sistema de contratos laborales: primero, de acuerdo a la evidencia de la psicología y de la economía, es más efectivo para incentivar una producción eficiente[49]; segundo, ofrece a los altos directivos condiciones personalizadas de remuneración, estabilidad, ascenso y retiro, que pueden ser modificadas con flexibilidad previo acuerdo mutuo, aspecto de gran valor para el diseño de políticas eficientes en un escenario que cambia rápidamente. En contraste, las condiciones del Servicio Civil clásico son uniformes para todos los profesionales y altos directivos del sector público, y al estar establecidas por ley, o por autorregulación de los funcionarios protegidos[50], son relativamente inflexibles.

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

[49] Véase evidencia empírica en Portales y Raineri (2001).

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

www.cepchile.cl

cos, y por tanto admite el renacimiento de un sistema de premios vía cargos.

Como las primeras dos objeciones no son convincentes[51], analizamos la tercera. Ella se funda en suponer que el alto directivo negociaría sus condiciones personalizadas y subjetivas con su mandante, que es un ministro político, o una oficina central integrada por partidarios de la coalición de gobierno. Como todos ellos tienen interés en los bienes privados que puede proveer ese Servicio o División, que son aquellos que permiten allegar apoyo político o donaciones para las campañas electorales, sería previsible que exigieran "lealtad política", es decir una disposición a colaborar en las metas electorales, durante la negociación con los candidatos a alto directivo.

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

Se deduce entonces que la crítica a la personalización y flexibilidad del contrato sólo tiene validez cuando el ministro selecciona para el cargo a una persona con una modesta reputación profesional o social que defender, y cuando ésta accede a influenciar el destino de sumas muy altas[52]. Luego, basta con que el diseño institucional tome medidas para filtrar esa clase de

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

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

candidatos, y genere métodos especiales para decidir el destino de sumas altas, para que la modalidad de contratos se libere de esta crítica.

Las recomendaciones de organismos internacionales terminan aquí de un modo impreciso, pues se limitan a advertir que muchos países carecen de la capacidad (institucional) para poner en vigor y administrar los contratos complejos y los controles burocráticos capaces de frenar las arbitrariedades asociadas a la flexibilidad[53].

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

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

Lecciones de Nueva Zelandia para Chile

Hasta ahora, muy pocos países han adoptado el modelo de contratos laborales en forma íntegra. Por ejemplo, Gran Bretaña ha optado por mantener vigente el Servicio Civil clásico para los directivos de mayor jerarquía, aunque lo ha modernizado agregando criterios de evaluación más amplios para incluir el liderazgo y otras cualidades subjetivas. En ese país los 2 mil cargos de alta dirección[54] gozan de un significativo grado de inamovilidad práctica, pues sus contratos son indefinidos y difíciles de terminar por un nuevo gobierno[55]. El contrato laboral de los altos directivos continúa siendo de adhesión, es decir sin aspectos negociados individualmente, sino que siguiendo estándares fijados en forma uniforme por una

[53] Banco Mundial (1997), páginas 100 y 104.

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

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

www.cepchile.cl

oficina central, llamada *Civil Service Selection Board*[56]. Esa decisión puede estar justificada en el caso británico[57], pero no parece de gran interés para países que ni siquiera cuentan con un Servicio Civil para altos directivos, como Chile.

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

En respuesta, Nueva Zelandia ha tomado la siguiente medida protectora: el Jefe de la State Services Commission sólo puede ser despedido de su cargo si (a) el Gobernador General declara que ha exhibido un mal comportamiento o incompetencia (no puede hacer otros cargos), y (b) el Parlamento adopta una resolución, dentro de 21 días desde la declaración del Gobernador, afirmando que debería ser removido de su puesto. Estos requisitos dotan a este Jefe de Servicio de inamovilidad, pues incluso cuando cambia el gobierno, permanece en su puesto. Además, la ley declara explícitamente que "no es responsable ante el ministro en decisiones respecto a empleados individuales", es decir en la designación de Jefes de Servicios[58]. Canadá aplica un esquema similar.

Pero en una Constitución parlamentaria como la neozelandesa, el Primer Ministro tiene la mayoría del Parlamento. Es presumible que si el Primer Ministro propone a sus partidarios deshacerse de un jefe del State Services Commission que les impide repartirse los altos puestos públicos o poner en ellos a funcionarios dispuestos a colaborar a la reelección, esto sea aprobado. Por eso, la efectividad del arreglo neozelandés para proteger al Jefe del State Services Commission del despido político depende en último término de la disposición del electorado y la opinión pública. En Nueva Zelandia, ella resulta ser extremadamente puntillosa respecto a abusos de los recursos del Estado, pues tiene más de cien años de tradición de Servicio Civil. Se cree que si el Primer Ministro utilizara alguna vez sus facultades para conceder ventajas a su partido, surgirían inmediatamente competidores en su propio partido que solicitarían un voto de confianza para reemplazarlo en el cargo. Es sólo por esto que el Jefe del State Servi-

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

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

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

ces Commission no es de la exclusiva confianza de la coalición de gobierno, sino un independiente en la práctica.

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

Es natural temer que una eventual State Service Commission que sea parte del Poder Ejecutivo sería desnaturalizada en Chile, en el sentido de que no sería independiente como en Nueva Zelandia. Por eso, si Chile desea implementar el sistema de contratos laborales, debe buscar una forma alternativa, adaptada a sus tradiciones[59].

Tres rutas para Chile

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

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

Existen alternativas a esta decisión, que conviene revisar. La segunda opción es adoptar un "estado de naturaleza" legal, definido como un

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

www.cepchile.cl

marco legal similar al que rige los contratos laborales de las organizaciones privadas. Si bien esta opción admite el sistema de premios vía cargos, tiene la ventaja de otorgar la máxima flexibilidad en la administración del personal directivo. Por ejemplo, una proposición reciente[60] para los cargos municipales de alta dirección, específicamente los cargos de Director de Obras y de Jefe de Departamento Jurídico es que "se proveerían por concurso público, de acuerdo a los requisitos que haya fijado el Consejo Municipal por mayoría absoluta y en forma pública, más los requisitos mínimos establecidos por la ley. La ley también establecería un contrato base supletorio al contrato general que se adoptaría por acuerdo del Consejo Municipal. Si bien estos contratos se acogerían al código del trabajo y por tanto estos funcionarios serían susceptibles de despido por el alcalde, previo pago de indemnización, la ley establecería que el despido requiere acuerdo del Concejo Municipal".

Se observa en esta propuesta que no hay Servicio Civil, pues una coalición que cuente con el alcalde y la mayoría simple del Consejo Municipal logra libertad total para remover y designar a los ocupantes de estos cargos directivos, pudiendo designar en ellos a cualquiera de sus adherentes. En el caso opuesto, donde una mayoría del Consejo se opone al alcalde, el alto directivo queda con dos mandantes rivales, lo que permite al directivo jugar a uno contra el otro. En este caso la ausencia de una línea de mando única impide exigir buen desempeño al alto directivo, pues éste encontrará buenas excusas. Por otro lado, los requisitos mínimos establecidos por ley deben necesariamente ser uniformes entre municipios, por lo que esa propuesta desatiende la gran variedad de responsabilidades entre Directores de Obras, por ejemplo aquellos de municipios en expansión urbana versus municipios en contracción. Las remuneraciones de estos directivos tampoco dependerían de la responsabilidad del cargo, sino de la disponibilidad de fondos en el municipio particular, entre los cuales existen grandes diferencias, y de la capacidad negociadora de los distintos alcaldes. En suma, esta proposición establece un "estado de naturaleza" legal, en cuanto admite la aplicación del sistema de premios vía cargos, y al mismo tiempo otorga amplia flexibilidad administrativa a los alcaldes que gocen del apoyo de su Consejo.

Ello no significa que esta propuesta sea inadecuada. Algunos análisis académicos afirman que el "estado de naturaleza" legal puede ser el más eficiente en organizaciones relativamente planas, con pocos niveles de

[60] Véase Costa, R. (1998) "Propuestas de solución en materias de personal y plantas municipales", en Cifuentes, M. y C. Larroulet (eds.), *El Gobierno de las Personas*, Fundación Libertad y Desarrollo, Santiago, pp. 132-133.

delegación, como son los municipios[61]. En efecto, en ellas los políticos electos pueden mantener personalmente el control de sus funcionarios, y por ello pueden exigirles un nivel de producción de servicios públicos acorde con la exigencia de su electorado. Por otro lado, advertimos que la experiencia con las máquinas electorales surgidas en las grandes ciudades de Estados Unidos y América Latina durante el siglo XX –aunque no en Chile– sugiere que en municipios grandes este marco legal puede conducir a un dominio del sistema de premios vía cargos (Rehren, 2000).

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

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

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

Las críticas a esta opción son varias. Primero, esto significaría excluir a candidatos del sector privado, con o sin fines de lucro, la cual no se

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

www.cepchile.cl

justifica. Segundo, debido a las actuales características del Estatuto Administrativo, el ascenso sería por antigüedad desde cargos administrativos sin experiencia directiva. Tercero, esto significa fijar las remuneraciones de los altos directivos de segundo nivel en una ley que dicta en forma contigua y simultánea las remuneraciones del personal de jerarquía inferior. Los antecedentes de esta sección sugieren que esta variante agudiza los problemas para exigir desempeño a los directivos de segundo nivel, dificulta establecer remuneraciones atractivas para los altos directivos, y priva al gobierno de ejecutores de buena calidad. Además, mantiene los problemas con los directivos máximos, que continuarían en un "estado de naturaleza" legal.

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

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

a) Contratación basada en el mérito como filtro primario. El mérito se define en forma amplia, incluyendo experiencia en cargos de responsabilidad ejecutiva, capacidad de liderazgo e innovación y una conducta intachable por períodos duraderos.

b) La búsqueda se realiza competitivamente desde el universo de candidatos más amplio posible.

c) Motivación basada en el logro de metas concretas, en el espíritu de servicio público, y en una remuneración en niveles comparables con los pagados por empresas o corporaciones privadas a altos directivos de responsabilidad y prestigio similar al del cargo ejercido.

d) Remoción por incumplimiento de metas, según el juicio del superior jerárquico con responsabilidad respecto al desempeño del Servicio o División respectivo.

e) Aplicación de reglas laborales diferentes de las que corresponden a los funcionarios administrativos, profesionales, técnicos y auxiliares que no son directivos.

f) Aplicación de reglas laborales diferentes a los funcionarios responsables de la formulación de políticas de gobierno, que deben ser de total confianza política.

En consecuencia, no se recomienda aplicar a los altos directivos marcos legales similares a los que rigen los contratos laborales de las empresas y organizaciones privadas. Tampoco se recomienda extender el estatuto

administrativo que hoy día cubre en Chile a empleados de menor jerarquía hacia los altos directivos de segundo nivel. En el resto de este informe proponemos una modalidad concreta para materializar esta recomendación, que toma en cuenta las realidades institucionales de Chile.

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

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

Para describir la situación actual del Estado central, es necesario distinguir tres estratos dentro del personal de los organismos ejecutores del mismo[62]: los máximos directivos, los directivos de segundo nivel que están debajo de los anteriores y ocupan los tres primeros niveles jerárquicos de cada Servicio o División del Poder Ejecutivo, y el resto del personal, que incluye profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares. Aquí describimos solamente a los altos directivos.

Selección y remoción de altos directivos

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

Las cifras del Cuadro 1 usan una definición conservadora de alto directivo. Otras definiciones señalan que al 30 de mayo de 1999 los "directivos" sumaban 8.392 personas[63]. También se cree que el número de funcionarios públicos en los grados 1 a 4 de la escala única de remuneraciones, o que no estando en esa escala reciben remuneraciones de nivel similar, supera las cifras del Cuadro 1. Las cifras oficiales respecto a los funcionarios a contrata en esos grados son reservadas[64]. Debe tomarse en

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

[63] Fuente: Cuadro "Dotación efectiva del personal civil del gobierno central", en *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999*, publicado por la Dirección de Presupuestos, marzo 2000, pág. 130.

[64] Los funcionarios con sueldos de grados 1 al 4 en cargos de planta provistos, excluyendo a los a contrata, eran a mayo de 2000, los siguientes: 1.433 en la escala única,

www.cepchile.cl

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

A) Directivos Máximos		
Jefes de Servicio		127
Jefes de Servicios de Salud:	(29)	
Jefes de Servicio no Salud:	(98)	
Jefes de División en Ministerios		+ 64
Total directivos máximos		**191**
B) Directivos del segundo nivel (1)		
En Servicios Públicos		1.846
En Servicios de Salud:	(231)	
En Servicios no Salud:	(1.615)	
En Divisiones de Ministerios		+ 719
Total directivos segundo nivel		**2.565**
Gran total altos directivos:		**2.756**

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

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

cuenta, además, que el art. 13 del D.L. 1.608 de 1976 autorizó a los ministros a contratar hasta 15 profesionales técnicos o expertos "para realizar labores permanentes y habituales del Servicio o institución a que sean asignados". Estos nombramientos son *adicionales* a otros 15 asesores altamente calificados que cada ministro puede contratar, según el art. 13 del D.L. 1.608 de 1976, y que son cargos de confianza política, no ejecutivos. Además, el art. 15 del D.L. 3.477 de 1980 otorgó a los ministros la facultad de "incrementar (esas) contrataciones hasta en cinco personas por Servicio dependiente o que se relacione con el Ejecutivo por su intermedio". Potencialmente, este grupo de directivos podría alcanzar a 905 personas, con un grado de traslape desconocido con los del Cuadro 1[65].

La definición conservadora de alto directivo se funda en un hecho legal: todos esos cargos son de la "exclusiva confianza" de la coalición gobernante, sea en forma directa (los máximos directivos) o indirecta (los

205 en Servicios Fiscalizadores y 14 en cinco instituciones afectas al D.L. 1.953, para un total de 1.652.

[65] Como existen 18 ministerios y 127 Jefes de Servicio, se trata de 18x15 + 5x 127 = 905 personas máximo.

demás). La exclusiva confianza es una figura legal que entrega discrecionalidad total[66] para remover y designar al ocupante del cargo, sin pago de indemnización. Aún así, las cifras del Cuadro 1 subestiman el total, pues la legislación también permite delegar funciones directivas a personas bajo la dependencia jerárquica del Jefe de Servicio o División, que estén en la categoría laboral llamada "a contrata", donde son designados libremente y son removidos sin aviso ni indemnización[67]. Estas personas no aparecen en el listado de cargos que por ley son de exclusiva confianza y que es la base de la información en el Cuadro 1, a pesar de que muchos de ellos son altos directivos de segundo nivel. No conocemos cifras oficiales respecto al número de contratas que han recibido delegación de facultades directivas.

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

Remuneraciones de altos directivos

En Chile tampoco existe una ley que gobierne las remuneraciones de los altos directivos en forma separada de los demás funcionarios, confirmando la ausencia de un sistema de Servicio Civil para altos directivos. En efecto, coexisten tres leyes de remuneraciones para los distintos Servicios y Direcciones: (a) la Escala Única, creada en 1974 y que en 1998 cubría a 105 entidades. No es única porque incluye asignaciones adicionales diferentes para distintas instituciones, que en algunos casos son muy significativas; (b) la Escala de Fiscalizadores, creada en 1981 y que en 1998 cubría a 11 entidades[68]. Tampoco es única porque incluye remuneraciones

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

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

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

www.cepchile.cl

adicionales diferentes para distintas instituciones, que también son muy significativas; y (c) las normas del D.L. 1.953 de 1977, que se aplica a otras 11 instituciones y establece un sistema propio para cada institución, acordado por resolución conjunta suscrita por los ministros del ramo, Hacienda y Economía. Estas tres leyes cubren por igual a los altos directivos y a los funcionarios de jerarquía inferior.

La práctica chilena en materia de remuneraciones directivas no se limita a un régimen legal heterogéneo, pues a lo anterior debe sumarse que en la práctica los Jefes de Servicio y de División han gozado de discrecionalidad para fijar remuneraciones informales de sus subordinados. Esto ha tomado al menos dos vías, cuya importancia relativa se desconoce. Primero, las autorizaciones informales para reducir la dedicación, descartando la exclusividad que se espera de un alto directivo. Se permite, por ejemplo, realizar trabajos para otros empleadores, domésticos o extranjeros durante temporadas prolongadas. Son varios los altos directivos que han mantenido empresas consultoras para prestar servicios, sobre todo en el extranjero, a veces subcontratando al personal de inferior jerarquía del mismo Servicio público donde ellos son directivos. Segundo, suplementar las remuneraciones de los altos directivos por medio de contratos de honorarios, tanto directamente con el mismo directivo, como en forma indirecta contratando servicios a sociedades de profesionales de propiedad de los altos directivos. Estos suplementos benefician también a algunos Jefes de Servicio, subsecretarios y ministros. Incluso en algunos casos ciertos ministros han recibido suplementos de remuneración originados en los "fondos reservados" de la Presidencia de la República, los cuales no son rendidos en detalle a la Controlaría General de la República. No existe información oficial respecto a estas operaciones.

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

Es un hecho público que este marco legal ha permitido en algunos casos establecer "plantas paralelas", es decir grupos de empleados a contrata que han recibido delegación habitual de funciones permanentes del

Estado, situación no autorizada por ley, aparte de la ley de presupuestos que provee los fondos. Los dos casos conocidos están en el ministerio de Obras Públicas (Unidad de Concesiones) y en el ministerio de Relaciones Exteriores. Así, Chile parece ser el único país del mundo con un Estado relativamente avanzado y prestigiado que cuenta con un sistema legal para los altos directivos públicos que es un "estado de naturaleza", que admite premiar los servicios políticos con empleos públicos.

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

Existe evidencia empírica de que en el Estado chileno de los años 90 no se desarrolló un sistema de premios vía cargos o clientelista, a pesar de que el marco legal lo permitía. En efecto, el Estado chileno ha mantenido un nivel de eficiencia relativamente alto en las comparaciones internacionales, mantiene un *ethos* propio que promueve la vocación de servicio público y ha sido bien calificado en encuestas a inversionistas extranjeros (Marcel, 2000). No hay evidencia que permita afirmar que estas facultades discrecionales de fijación de salarios, de despido y designación hayan sido usadas masivamente para pagar favores ni para financiar parte de los esfuerzos electorales de la coalición de gobierno.

Las razones para este éxito obtenido por el Estado chileno en los años 90 pueden ser muchas, y no pretendemos determinar su importancia. Sólo mencionamos algunas de ellas. Destaca la presencia de un *ethos* de servicio público arraigado entre los empleados públicos y la población en general, y una fuerte tradición fiscalizadora radicada en la Contraloría General de la República, que en muchos casos actúa por presencia (Meyer y Meyer, 2000). Otra posible razón son las medidas a favor de la transparencia y de la modernización de la gestión pública que adoptó el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle[69]. También podría influir el hecho de que el rápido crecimiento económico ocurrido en 1984-1998 permitió competir en política electoral repartiendo subsidios explícitos financiados con impuestos, situación que redujo el atractivo relativo del clientelismo como estrategia política.

A esta lista de razones conviene agregar la acción combinada del fuerte presidencialismo que impone la Constitución de 1980 y la centralización de la responsabilidad fiscal en el ministro de Hacienda. La eviden-

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

www.cepchile.cl

cia empírica internacional muestra que al concentrar la responsabilidad política por el desempeño fiscal, se induce al ministerio de Hacienda a establecer un férreo control sobre los empleos y las remuneraciones públicas. A favor de esta hipótesis está el hecho de que las remuneraciones formales de los altos directivos del Estado chileno son notoriamente inferiores (cerca de la mitad) a las pagadas por organizaciones privadas a cargos de similar prestigio (Rajevic *et al.*, 2000)[70].

La amplia libertad y flexibilidad de gestión que permite el actual marco legal ha impedido que el gobierno eluda las críticas culpando a una burocracia inamovible, pues ella no existe. Al concentrar la responsabilidad por la producción de buenas políticas públicas y por su eficiente ejecución, el marco legal ha favorecido un buen resultado. Esta presión ha aumentado a partir de la elección de 1999-2000, cuando la alternancia en el Poder Ejecutivo pasó a ser una posibilidad.

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

Con la legislación vigente en Chile desde 1990, los futuros ministros de Hacienda no pueden impedir que los Jefes de Servicio que llegaron a su puesto gracias al apoyo de un partido de la coalición de gobierno, llenen algunos cargos de segunda línea con recomendados por ese favor al partido, ni que autoricen a algunos directivos de segunda línea a reducir la dedicación al cargo. Se permite a cualquier gobierno reservar los pues-

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

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

tos de ciertos Servicios para la explotación ordenada por algún partido de la coalición, por ejemplo el INDAP, el SESMA o Chiledeportes[72].

Esta posibilidad preocupa, pues algunos políticos importantes han descrito el actual sistema de designación de directivos como "la subordinación clientelística del presente"[73]. En enero de 2001, importantes legisladores de un partido de gobierno se opusieron públicamente a la remoción del director de Chiledeportes y su reemplazo por una persona que no pertenece a ese partido, y declararon que "fueron muy firmes en expresar su indignación por los intentos de arrebatar el cupo al socialismo... atentando contra los equilibrios políticos en la Concertación"[74]. A pesar de esta presión, el nuevo director fue mantenido en su puesto por el Presidente Lagos. Por otro lado, en abril de 2001, el Director del INDAP renunció aduciendo "problemas con parlamentarios que representan zonas agrícolas"[75].

Esta evidencia puede interpretarse de diversas maneras, y no pretendemos dilucidar la cuestión. Algunos calificaron al sistema de designación de Jefes de Servicios que rigió en los años 90 como un "partidismo", entendido esto como (tomar en cuenta) "a qué partido político pertenece el Jefe de Servicio" para mantener los equilibrios, lo cual no significa que un puesto específico estuviese reservado a un partido específico[76].

En forma separada, existieron episodios de abuso, como el escándalo de las indemnizaciones en empresas públicas en el año 2000. Sin embargo, ese caso provocó una reacción del Presidente Lagos y de algunos partidos, que exigieron la renuncia de los involucrados, a menos que devolviesen esos fondos, en el caso de quienes continuaran en la administración pública. Las acusaciones de fraude por los políticos de oposición pueden ser electoralmente efectivas, pero tienen un efecto ambiguo sobre

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

[73] Diputado Carlos Montes, en página 231 de *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*, editado por el CIMGP, publicado por Dolmen, 1998, Santiago.

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

[75] Véase declaración del Sr. Maximiliano Cox, a *El Mercurio* de Santiago,11 de abril de 2001, pág. C5.

[76] Véase ponencia del diputado Andrés Palma, en *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio* (1998), página 234.

www.cepchile.cl

la calidad de la gestión. Por una parte, la fiscalización es un estímulo adicional a mejorar, pero como en muchos casos esa crítica es percibida como electoralmente interesada, algunos directivos reaccionan ocultando información de gestión que no es favorable o es ambigua. El conocimiento de que algunos colegas obtuvieron condiciones excepcionales o escandalosas podría generar desmotivación entre los altos directivos que han aceptado remuneraciones moderadas a cambio del honor del servicio público. En este escenario el desempeño puede caer, y al aumentar el riesgo de alternancia en el poder, puede proliferar el fraude en beneficio personal entre altos directivos desmotivados.

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

Iniciativas para establecer un Servicio Civil

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

En materia de Servicio Civil, que es el tema de este informe, el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle destinó a él el IV Encuentro Internacional sobre Modernización del Estado, ocurrido en Santiago los días 18 y 19 de junio de 1998[77]. Este encuentro recopiló la información respecto a la experiencia internacional y las experiencias chilenas sobre gestión de la modernización en el sector público. Ese gobierno también

[77] Las ponencias fueron recogidas en el libro *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*, editado por el CIMGP, publicado por Dolmen, 1998, Santiago.

desarrolló un anteproyecto para un Estatuto de la Dirección Pública, pero no fue publicado y fue legado al gobierno del Presidente Lagos.

Aparentemente, esos esfuerzos gozaron de la oposición de varios partidos y muchos políticos. Esto no debe extrañar, pues la experiencia internacional respecto a la introducción de un Servicio Civil es coincidente: en la mayor parte de los casos el Servicio Civil ha sido resistido por los dirigentes políticos de segundo nivel. Un motivo habitual es que en las extensas burocracias modernas, esos dirigentes reciben el poder delegado de recomendar designaciones en los puestos del Estado, de parte de los líderes nacionales[78].

En el caso chileno pueden existir elementos adicionales. El diputado Carlos Montes, por ejemplo, ha sostenido que los parlamentarios y dirigentes de partidos no encuentran interlocutores interesados en el Estado central: "Muchas veces se considera como un ruido político inadecuado que los parlamentarios y los dirigentes políticos planteen problemas respecto de los Servicios. No existe la capacidad de procesar esas dificultades y de analizar lo que se puede hacer"[79]. Esto puede interpretarse como que los asesores de los ministros y subsecretarios no están cumpliendo bien el rol de coordinación política que les corresponde. La solución sería fortalecer a los asesores de nivel político, pues no conviene transferirlo más abajo al nivel de los Jefes de Servicio y División, cuya función debería ser esencialmente ejecutora e imparcial.

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

En un Servicio Civil con contratos laborales, este problema puede ser enfrentado de dos maneras: primero, el ministro define qué quiere, asumiendo la responsabilidad política, y a partir de esa definición se busca al directivo más apropiado. Segundo, el ministro no define claramente qué quiere, pero busca a un Jefe de Servicio con capacidad de planificación estratégica para que le ayude a decidir qué querer. En ninguno de estos

[78] Véase Sección 2.

[79] Véase ponencia de Carlos Montes, en *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el Cambio*, editado por el CIMGP, publicado por Dolmen, 1998, Santiago, página 231.

www.cepchile.cl

casos se permite que el Jefe de Servicio sea un político autónomo de su ministro, aunque en el segundo debe cumplir una labor asesora en cuanto a la estrategia. Esto es importante, porque muestra la alta capacidad del esquema de contratos laborales de adaptarse a estas complejidades.

4. LA PROPUESTA: UN CONSEJO DE LA DIRECCIÓN PÚBLICA

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

La experiencia internacional demuestra que el orden de estas reformas es crucial para su éxito. La Comisión estima que conviene iniciar las reformas en la esfera del personal directivo[80]. El motivo es que la presencia de altos directivos bien calificados, motivados y dedicados en los órganos ejecutivos del Estado facilita significativamente la solución de los demás temas. Una reforma de las remuneraciones del personal administrativo de jerarquía inferior, en cambio, significa un costo fiscal mayor y puede presentar obstáculos políticos importantes.

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

Diseños alternativos I: Empresas privadas para seleccionar a altos directivos públicos

Se ha propuesto exigir a los ministros y subsecretarios recurrir a empresas privadas de búsqueda y selección de ejecutivos para seleccionar a

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

altos directivos públicos, dejando el resto del marco legal como está. Esto es atractivo en cuanto permite acceder a su experiencia, y a las ventajas del perfeccionamiento permanente que engendra la competencia en las labores privadas[81]. También permite acceder a la alta capacidad de procesar muchas búsquedas con rapidez, tal como lo requiere la alternancia en el Poder Ejecutivo. Éste ha sido el diseño utilizado por el Presidente Fox de México a partir del año 2000.

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

Su dependencia de los deseos del mandante se debe a que estas empresas privadas tienen fines de lucro, y a que sus utilidades dependen de la rapidez con que logran llenar el cargo ejecutivo. En efecto, esa rapidez determina el costo acumulativo del esfuerzo de búsqueda, pero ella es influenciada por el mandante por la vía de demorar o adelantar su decisión. En concreto, si el ministro desea incentivar a una empresa privada de selección de personal a proponerle un determinado candidato con bajos méritos pero políticamente afín, puede hacerlo rechazando una y otra vez los nombres propuestos. Esto obliga a la empresa de selección de ejecutivos a seguir buscando y asumiendo costos, incluyendo la pérdida de reputación por la deserción de postulantes molestos con las demoras, sin que su honorario aumente en la misma proporción. Este incentivo es más agudo cuando parte del honorario es contingente a la aceptación de un candidato, pero subsiste aunque la totalidad del honorario está fijado a todo evento[82].

En definitiva, estos incentivos pueden empujar a cualquier empresa de selección de ejecutivos a optar por una estrategia diferente: adivinar las preferencias del ministro y recomendar a sus afines aunque el mérito de esos candidatos sea inferior[83]. Como los partidos de la coalición saben que

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

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

[83] Según informes que recibió esta Comisión, esto es lo que ocurrió en la empresa Colbún S.A., cuando debió llenar un cargo ejecutivo a mediados de los 90 en su época estatal, antes de ser privatizada. Para tener éxito en la búsqueda, la empresa de selección de ejecutivos se preocupó de averiguar los colores políticos considerados aceptables, y su

www.cepchile.cl

el ministro puede aplicar estos incentivos, le exigirán a su vez que lo haga para cumplir las cuotas de cargos acordadas previamente.

Por otro lado, las empresas de selección de ejecutivos que detectan que el candidato recomendado no cumple el perfil del cargo, o advierten que el perfil del cargo fue ajustado para que cupiera un candidato recomendado, y por ello perciben una menor probabilidad de éxito del directivo en su cargo, enfrentan un dilema: ceder y reducir sus costos en el corto plazo, versus resistir, defender la reputación y reducir el riesgo de que el ministro ejecute la garantía de calidad de servicio que es habitual[84]. En la práctica, el ministro puede despedir a la empresa que lo entraba y contratar a otra con criterios más flexibles en este delicado dilema. Sería difícil para la ciudadanía saber si el ministro rechaza a las empresas más reputadas porque sus honorarios son caros –de hecho, lo son [85]– o porque no ceden a sus instrucciones.

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

Tampoco es prudente descartar la posibilidad de que las nuevas empresas de selección de ejecutivos, formadas por dirigentes de los partidos de la coalición de gobierno o por personas relacionadas con ellos, adquieran ventaja en la competencia entre empresas de selección de ejecutivos. Alternativamente, algunas empresas de selección de ejecutivos ya establecidas podrían incorporar como socios a las personas relacionadas con los

lista fue integrada casi exclusivamente por nombres que cumplían esas preferencias. La empresa de selección de ejecutivos tuvo éxito y cobró su honorario.

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

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

dirigentes de los partidos de la coalición de gobierno. Ellas competirían ventajosamente, alegando diferencias legítimas de criterio con las demás empresas no tan bien contactadas. Debido al alto volumen de operaciones de selección de personal directivo que realiza el Estado central, estas empresas podrían acreditar volúmenes razonables de facturación, personal dedicado y experiencia.

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

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

Diseños alternativos II: Una Oficina Central de Altos Directivos en la Presidencia

Otra alternativa es establecer en Chile una oficina central de personal. Si bien en la superficie se parecería a la State Services Commission de Nueva Zelandia, la diferencia central es que esta oficina sería de la confianza del Presidente de la República[86]. Supongamos que la eventual Oficina Central de Altos Directivos (OCAD) sería una División del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Esta es la opción adoptada como hipótesis de trabajo por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia a fines del año 2000[87].

En un régimen presidencial como el chileno, todos los funcionarios de la OCAD son de exclusiva confianza del Presidente, y por tanto inte-

[86] Por ejemplo, esta fue una propuesta del Sr. Javier Etcheberry, según cita de Rehren (2000), pág. 29.

[87] PRME, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (2000) "Estatuto para la Alta Dirección Pública", mimeo, 9 de noviembre, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago.

www.cepchile.cl

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

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

La experiencia histórica muestra que la estrategia más probable es intermedia: el Jefe de la OCAD tiene por misión dejar que el personal de ciertos Servicios y Divisiones sea designado por los partidos que requieren apoyo electoral, y encargar a los demás servicios producir el máximo de bienes públicos[88]. Además, es probable que la misión incluya ayudar en la campaña presidencial siguiente donde se juega la continuidad de la coalición gobernante, coordinando exigencias a todos los altos directivos públicos para que colaboren a la reelección de la coalición. En los países donde la cultura política lo admita, la OCAD coordinaría la recaudación de donaciones de parte de los funcionarios subalternos[89], destinaría medios de comunicación de propiedad estatal para la campaña oficial, solicitaría donaciones a las personas y empresas reguladas, y exigiría aportes a los proveedores y contratistas del sector público[90].

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

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

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

Desde la perspectiva de la ciudadanía, esa versión del modelo de contratos laborales se acercaría a un "estado de naturaleza", pues admite un sistema de premios vía cargos. Este sistema utiliza el Estado para beneficio electoral de la coalición gobernante, y determina un financiamiento público asimétrico, pues se otorga a la coalición titular del gobierno y no a la oposición. El resultado es una reducción de la competencia política a costa de la ciudadanía[91].

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

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

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

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

Diseños alternativos III: El Senado confirma o rechaza a cada uno de los altos directivos

El Senado es un ente independiente del gobierno, que podría colaborar o intervenir en la selección de cada uno de los 200 directivos máxi-

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

www.cepchile.cl

mos de Servicios y Divisiones. Este esquema se aplica en los Estados Unidos a unos 1.500 puestos, especialmente a Jefes de Agencias, que son propuestos por el Presidente pero requieren la aprobación individual del Senado. La revisión del Senado puede ser un aporte beneficioso, pues permite identificar a los candidatos sin dominio técnico y también a quienes carecen de capacidad para relacionarse constructivamente con parlamentarios.

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

La experiencia de los EE.UU. muestra también que este sistema de selección de ejecutivos es extremadamente lento. En el caso de la administración Bush, los expertos temen que los cargos que no alcancen a ser confirmados antes de octubre de 2001 deberán quedar pendientes hasta enero de 2002[92]. Frente a las demoras y publicidad negativa que significa ser presentado al Senado, muchos candidatos capaces se han negado a aceptar puestos en el Poder Ejecutivo. En contraste, las empresas privadas de selección de ejecutivos operan con reserva y confidencialidad.

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

La práctica de los EE.UU., que da tanta importancia al Senado, no es producto de una ingeniería de gestión, sino de su estructura constitucio-

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

nal. En ese país, las "agencias" responden a la federación de Estados, y como los Estados están representados en el Senado, las agencias deben responder al Senado. En cambio Chile es una república unitaria y la Constitución es clara en cuanto a que "la administración del Estado corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República" (art. 24)[93]. Por eso, es posible argumentar que Chile tiene una estructura constitucional que permite liberarse de la carga de una confirmación caso a caso de 200 Jefes de Servicio y División.

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

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

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

Diseños alternativos IV: Un "Consejo de la Dirección Pública" autónomo

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

Este diseño institucional no es novedoso: es análogo al *Office of the Civil Service Commissioners* (OCSC) de Gran Bretaña. Estos comisionados del Servicio Civil son designados directamente por la Reina, son independientes del Primer Ministro, y entregan anualmente un Informe Público de Ac-

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

www.cepchile.cl

tividades[94]. Desde 1995 la OCSC cumple funciones similares a las que proponemos, en la designación de directivos máximos y en la revisión de nombramientos de directivos de segundo nivel, usando la ayuda de empresas especialistas en selección de ejecutivos.

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

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

a) Colaborar en la búsqueda y nombramiento de los Jefes de Servicios y Divisiones que sean órganos ejecutores de la Administración del Estado de Chile, y asegurar que a estos cargos accedan las personas más capacitadas.
b) Colaborar en la determinación de las remuneraciones y del grado de dedicación de los Jefes de Servicios y Jefes de División, en la Administración del Estado de Chile, velando por su concordancia permanente con las condiciones de empleo ofrecidos por organizaciones que ofrecen empleos alternativos.
c) Dictar las pautas generales que los Jefes de Servicio y División deben seguir para seleccionar a los directivos de segundo nivel de los órganos que dirigen, definidos como aquellos a quienes ellos deleguen atribuciones y facultades propias. Además, revisar esos nombramientos con el objeto de asegurar que cada uno de esos nombramientos corresponda al perfil del cargo y que la remuneración ofrecida se justifique en atención a la responsabilidad y a las alternativas disponibles.
d) Emitir informes que evalúen los proyectos de ley[95] que propongan reorganizaciones de los organismos ejecutores bajo su mando o que se relacionan por su intermedio con el Ejecutivo. Esta función tiene relación directa con la definición de perfiles de los cargos directivos de los organismos ejecutores, y por ello es conveniente reunirlas bajo el alero del Consejo.

[94] Véase *www.open.gov.uk/ocsc/*.

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

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

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

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

Por esto,

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

A continuación discutimos los detalles importantes de esta nueva institución.

Integración del Consejo de la Dirección Pública

La integración del Consejo de la Dirección Pública (en adelante, el Consejo) debe balancear varios objetivos. Primero, el Consejo debería ser autónomo del Poder Ejecutivo. Para lograrlo se propone dotar de ina-

www.cepchile.cl

movilidad a los consejeros, durante períodos limitados de tiempo que se traslapan.

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

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

Cuarto, se busca que el Presidente en ejercicio cuente con un canal ágil para expresar sus necesidades y estilos al Consejo. El presidente del Consejo parece el canal adecuado, pues su voto sería dirimente. Para lograr esta meta la Comisión consideró varias posibilidades. La más directa es que el presidente del Consejo sea designado de entre los miembros del Consejo, por el Presidente de la República[96]. Hay varias otras posibilidades que se mencionan con frecuencia, se analizan a continuación y se acogen en distinto grado en la propuesta que sigue.

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

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

la meta principal, que es la autonomía de los consejeros respecto a la coalición de gobierno.

Una forma de recuperar la independencia de estos consejeros es requerir su aprobación por el Senado. Sin embargo, ello plantea otro conflicto, pues ese mecanismo demoraría la designación de los consejeros propuestos por el Presidente, impidiendo que ellos participen en la búsqueda y evaluación de los altos directivos, que debe ser rápida para impedir la parálisis del Estado. Otro problema con esta opción es que el nuevo Presidente habitualmente diseña una estrategia global de negociación con el Senado que considera otras designaciones que requieren la aprobación del Senado[97], la que requiere una planificación detallada que sólo se logra una vez asumida la presidencia.

Otra opción busca que entre los miembros del Consejo existan algunos más cercanos al Presidente electo, designados desde *antes* de que cambie la coalición de gobierno. Para ello se propone la elección de los miembros en parejas, y no de a uno como ocurre en el Consejo del Banco Central. Se espera que con la modalidad de parejas la mayoría del Senado no pueda imponer a todos sus candidatos, pues la segunda mayor coalición de senadores también podría imponer a su candidato. De esta forma, cualquiera sea la coalición que gane la presidencia en la siguiente elección, contará con un miembro cercano en el Consejo de la Dirección Pública. Es claro que esto ocurre cuando el nuevo Presidente es cercano a la coalición que gobernó previamente. Si el Presidente que logra una alternancia es cercano a la segunda mayor coalición de senadores, también contará con personas cercanas en el Consejo. Sólo podría haber dificultades para contar con un miembro cercano en el Consejo si el nuevo Presidente representa a una nueva fuerza política, que no tuvo antes representación en el Senado.

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

Por último, es necesario conciliar la necesidad de que el Consejo se ponga a buscar lo antes posible a los directivos que el Presidente electo decida reemplazar, con el art. 7 de la Constitución, que prohíbe dotar de facultades legales al Presidente electo mientras éste no sea investido regularmente en su cargo. Una solución consiste en que la ley encargue al Pre-

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

www.cepchile.cl

sidente de la República saliente la labor de designar al presidente del Consejo apenas la elección presidencial determine un ganador, con la obligación de velar porque esa designación contribuya a optimizar la colaboración que el Consejo debe brindar al siguiente Presidente de la República. Suponemos que el Presidente de la República compartirá este espíritu, como demuestra la tradición chilena de facilitar oficinas en La Moneda al equipo del presidente electo.

La siguiente propuesta busca conciliar esos objetivos:

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

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

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

R.6c Para la renovación, el Presidente de la República propone dos personas al Senado para integrar el Consejo. La regla debe formalizarse de modo de asegurar representación a la segunda mayoría de senadores, además de la primera, con el objeto de que todo nuevo Presidente de la República encuentre al asumir algún consejero afín[98]*. Mientras no se designen sucesores, los consejeros continúan en sus cargos.*

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

R.6e El Consejo de la Dirección Pública tiene un presidente, designado de la siguiente forma: Apenas el proceso de elección presidencial determine un ganador, el Presidente de la República deberá designar a un nuevo presidente del Consejo, de entre los miembros en ejercicio[99]*. En el desempeño de esta función, el Presidente de la República*

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

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

deberá velar para que el nuevo presidente del Consejo brinde la mayor colaboración al siguiente Presidente de la República.

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

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

Desde luego, esta ilustración no es la única opción razonable. También es posible pensar en un Consejo con ocho miembros, con una renovación de dos consejeros cada dos años, con una duración total de cuatro años para cada consejero. Para conservar la opción de la segunda mayoría del Senado a imponer un consejero, se requiere eliminar al consejero autogenerado, quien en la propuesta ilustrativa presentada en R.6 es objeto de requisitos de mérito especiales, tales como contar con experiencia probada en la dirección de ejecutivos.

Carga de trabajo, dedicación e incentivos

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

Para absorber estas variaciones en la carga de trabajo recomendamos subcontratar empresas privadas de selección y búsqueda de ejecutivos. Según la información que hemos reunido, el tiempo de expertos requerido para realizar una búsqueda completa de 100 Jefes de Servicio o

www.cepchile.cl

División, considerando economías de escala, en un plazo de 60 días hábiles, está dentro de la capacidad instalada de la industria chilena de selección de ejecutivos, por lo que con su ayuda es posible servir la demanda máxima[100]. Por otra parte, el tiempo de expertos requerido para revisar la concordancia entre perfiles y las designaciones de directivos de segundo nivel realizadas por los Jefes de Servicio y jefes de División, también parece estar dentro de su capacidad[101].

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

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

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

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

[100] El tiempo de expertos requerido para seleccionar y buscar un directivo máximo sería 15 días hábiles. Considerando 100 puestos de Jefes de Servicio y División, y el plazo de 60 días hábiles, se requiere la ayuda de 100x15/60 = 25 expertos a jornada completa durante tres meses. Esta cifra sería inferior a la totalidad de las personas a jornada completa equivalente de la industria chilena de selección y búsqueda de ejecutivos. Agradecemos a Carlos Portales y Andrés Raineri por esta información, que entendemos sujeta a un margen de error.

[101] La revisión de concordancia exigiría no más de 0,20 días hábiles por cada cargo. Considerando dos mil directivos de segundo nivel designados por los Jefes de Servicio y División, cuya selección se inicia a continuación durante un tiempo que puede tomar los tres meses siguientes, se requiere la ayuda de 2.000x0,2/60 = 7 expertos a jornada completa durante tres meses. Como los expertos que hacen esto poseen habilidades diferentes de las necesarias para buscar candidatos a los puestos de Jefes de Servicio y División, estas 7 jornadas no deben sumarse a las 25 jornadas identificadas en la nota anterior.

conflictos de interés a los que pueden quedar expuestos los miembros del Consejo por motivo de sus demás labores.

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

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

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

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

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

www.cepchile.cl

blica. Se propone al Senado para guardar armonía con el mecanismo de designación, y a la Cámara por ser el organismo fiscalizador.

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

En suma,

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

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

Incompatibilidades de los consejeros

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

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

En teoría, también sería conveniente que el cargo de consejero sea incompatible con el desempeño de cargos de la confianza exclusiva del

Presidente de la República, de confianza exclusiva de sus ministros y subsecretarios, y a ejecutivos máximos y de la segunda línea de responsabilidad en empresas públicas. Sin embargo, es posible que estas reglas sean demasiado complicadas de aplicar en la práctica.

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

En un ángulo positivo, es conveniente agregar requisitos de experiencia relevante para ser designado consejero. Se trata de aplicar el criterio de mérito, propio del Servicio Civil clásico[102]. De lo contrario, una baja reputación del Consejo puede hacerle difícil cumplir sus funciones, pues la labor de subcontratar empresas privadas prestigiosas de selección de personal también exige que una buena parte de los consejeros tenga autoridad profesional en la materia. Del mismo modo, la capacidad de mantenerse informado sobre las prácticas internacionales en esta materia exige el conocimiento de idiomas y alguna familiaridad con los círculos extranjeros relevantes. El criterio del mérito debe incluir una motivación suficiente por el servicio público.

Para estos efectos, una edad superior a 40 años aparece como un requisito básico[103], que debería ser suplementado por una trayectoria extensa y destacada en el ámbito práctico, privilegiando al profesional generalista con capacidad de gestionar ejecutivos de alto nivel y con amplia experiencia de responsabilidad. Hemos sido informados de que en muchos países, los profesionales que cumplen este requisito con mayor excelencia no son habitualmente los gerentes de Recursos Humanos, muchos de los cuales están orientados a seleccionar personal de jerarquía media y baja, sino que ex gerentes generales de grandes empresas y *holdings*[104]. La experiencia académica en gestión general, especialmente en gestión de eje-

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

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

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

www.cepchile.cl

cutivos, también puede ser un aporte valioso. La aplicación de estos criterios debería ser responsabilidad del Senado.

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

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

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

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

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

gados a mantener una conducta ética intachable, y tendrían que sujetarse a obligaciones de abstención en materias en que puedan tener conflictos de interés.

Incompatibilidades para los altos directivos

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

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

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

www.cepchile.cl

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

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

a) Ciertos Jefes de Servicio tienen facultades tales que les permiten otorgar empleos para formar un grupo partidario de leales, o les dan capacidad de orientar el gasto público intermediado por su institución a favor de determinados grupos para allegar votos, o les dan facultades para aplicar regulaciones de forma de extorsionar donaciones, o les dan acceso a la lealtad personal de grupos numerosos de electores[105]. Tales Jefes de Servicio serían competidores de temer para los diputados y senadores que van a la reelección.

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

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

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

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

c) El caso que presenta dificultades es aquél donde los directivos de los dos casos anteriores son miembros de la coalición de gobierno. En este caso la propia coalición se podría beneficiar de la entrada de este alto directivo a la competencia electoral, en perjuicio de los partidos de oposición. Pero esa asimetría mediática o de recursos para allegar votos sería contraria a una competencia política eficiente en el plano electoral (Rehren, 2000)[106]. Si la exposición mediática abre la puerta a un cargo de intendente, subsecretario, ministro, y a cargos electivos al interior de los partidos, y desde ellos el ex directivo potencia a la coalición de gobierno en contra de la oposición, se mantendría un efecto asimétrico, aunque de menor magnitud.

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

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

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

www.cepchile.cl

alto puesto directivo y la inscripción para postular al cargo de elección popular. En todo caso, esas normas deberían ser precisadas por el Consejo.

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

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

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

En resumen, proponemos:

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

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

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

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

La influencia del Consejo en la selección de Jefes

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

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

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

www.cepchile.cl

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Consejo debería optar en este dilema adoptando una perspectiva de largo plazo: la efectividad del Consejo para cumplir su misión exige que construya una *reputación* en cuanto a exigir profesionalismo. Es esa reputación la que desincentiva a los integrantes de las futuras coaliciones que apoyan a cada nuevo Presidente a proponer transacciones donde entregan apoyo político a cambio de puestos en los Servicios y Divisiones. Esa

www.cepchile.cl

reputación sostiene un círculo virtuoso, pues en su presencia cada nuevo Presidente podrá elevar sus exigencias de profesionalismo y al mismo tiempo mantener una coalición sólida. Posiblemente esa reputación se construya lentamente en el tiempo, aunque un buen comienzo puede ser decisivo.

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

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

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

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

La organización de la búsqueda

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

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

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

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

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

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

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

R.10c La búsqueda es confidencial. La búsqueda considera candidatos internos (del Servicio o División involucrado), candidatos semiexternos (de otros servicios públi-

www.cepchile.cl

cos chilenos, incluyendo directivos máximos y de segundo nivel), y candidatos externos, incluyendo los del sector privado y extranjeros. En esta etapa el ministro es invitado a agregar candidatos si lo desea. En caso de hacerlo, el ministro debe agregar un mínimo de dos candidatos adicionales. En la labor de búsqueda el panel podría subcontratar mediante licitación el apoyo de empresas privadas de búsqueda y selección de ejecutivos, y de expertos consultores, según lo exija la carga de trabajo. El panel hace una propuesta de hasta cinco candidatos al Consejo.

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

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

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

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

El procedimiento propuesto en R.10 es parecido al aplicado en Nueva Zelandia a partir de 1988. También ese país establece una salida de emer-

gencia para el Primer Ministro, que puede imponer su voluntad, y también le impone el requisito de publicidad para asegurar que la ausencia del control del Consejo de la Dirección Pública sea transparente para la ciudadanía (véase R.10f).

El plazo de dos semanas para que el ministro se pronuncie frente a las ternas permite evitar que un nuevo Presidente eluda al Consejo de Dirección Pública por la vía de dilatar indefinidamente la respuesta a las ternas que se le propongan. Con el plazo propuesto en R.10f se hace explícito que el ministro rechazó la propuesta y queda autorizado a nombrar políticamente al directivo. Una ventaja adicional del plazo de dos semanas es que agiliza el proceso de designación y logra que los Servicios y Divisiones reinicien su labor, pues la segunda línea de directivos queda paralizada a la espera de un nuevo jefe que puede removerlos[107].

El límite de 50% a la fracción de nombramientos directos que se propone en R.10g se justifica por lo siguiente: Primero, hay razones para creer que cada nuevo Presidente tendrá que optar entre dos enfoques extremos: aceptar la colaboración del Consejo en todos los nombramientos, o rechazar esa colaboración en (casi) todos ellos. Si elige un enfoque intermedio donde designa a unos pocos, ellos podrían ser presa fácil de la crítica política, y podrían enfrentar un rechazo sordo de los Jefes de Servicio elegidos con la colaboración del Consejo, que se entenderían más meritorios que los designados en forma directa. Segundo, en la opción entre esos dos enfoques extremos, debemos temer al segundo, pues su aplicación pone en peligro la permanencia del Consejo de Dirección Pública en el tiempo. En el evento de hostilidad de un nuevo Presidente y sus partidarios en contra del Consejo, parece más prudente acomodarlos con un porcentaje amplio de designaciones directas y dejar que el electorado lo sancione, y no intentar ponerles una camisa de fuerza legal. Por el contrario, la ley sí parece capaz de garantizar al Consejo que deba recurrirse a su colaboración para llenar al menos el 50% de los altos cargos directivos, lo que garantiza su permanencia en el tiempo. Para lograr esto, también es necesario reservar al Consejo el control del mérito de al menos 50% de los Jefes de Servicio, que en promedio son más importantes que los Jefes de División. El resultado esperado de estos límites es que todo nuevo Presidente elija la política extrema de aceptar la colaboración del Consejo en todos los nombramientos.

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

www.cepchile.cl

La confidencialidad propuesta en R.10c, R.10d y R.10e se justifica, en la generalidad de los casos, por la necesidad de muchos postulantes de no enemistarse con sus actuales empleadores por el hecho de participar en el proceso de selección. Por eso, la confidencialidad de la identidad de los postulantes que no toman el cargo es con frecuencia necesaria para ampliar el abanico de opciones al que puede acceder el Consejo en su proceso de búsqueda[108]. Sin embargo, pueden existir casos donde otras consideraciones primen, por lo que se propone dejar al Consejo la facultad de hacer pública la terna.

Se propuso que la definición del perfil se inicie con una propuesta del Consejo, para facilitar un alto nivel profesional en la discusión del perfil[109]. De lo contrario, existe algún riesgo de que el ministro utilice la facultad de realizar la primera propuesta de perfil para sesgar la búsqueda a favor de sus recomendados.

Para equilibrar la entrega de la iniciativa al Consejo, parece conveniente que la ley exija que el perfil incluya, como habilidad necesaria para el cargo, la de relacionarse constructivamente con parlamentarios y dirigentes de partidos en forma directa. También se propone que el perfil exija habilidades suficientes en materia de recoger las señales y los problemas que surgen de la sociedad y del mundo político[110]. Estas exigencias buscan evitar la creación de una casta tecnocrática amparada en el Consejo, pues ella conduciría al gobierno al conflicto con los parlamentarios y a la parálisis del Estado[111].

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

---

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

[109] Agradecemos al Sr. Alfonso Mujica esta sugerencia.

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

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

Se ha temido[112] que la personalización que admiten los sistemas de Servicio Civil en su modalidad de contratos laborales, como en esta propuesta, sea incompatible con el derecho establecido en la Constitución chilena, en su art. 19 N° 17, a "la admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes". El mismo temor se aplica a lo dispuesto en el art. 38 de la Constitución, que exige "Una ley... asegurará la igualdad de oportunidades de ingreso a ella (la administración pública)". La eventual incompatibilidad se debería al grado de subjetividad de la negociación personalizada de las condiciones laborales con los altos directivos, que supone el sistema de contratos laborales.

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

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

Remoción del Jefe de Servicio o División

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

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

www.cepchile.cl

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

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

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

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

Sobre la base de estos antecedentes, la Comisión considera atractivo el siguiente camino intermedio: conservar la libertad de despedir a los Jefes de Servicio, con el objeto de asegurar la fortaleza de una línea de mando única desde el Presidente de la República hacia el Jefe de Servicio. Al mismo tiempo, se propone encargar al Consejo de la Dirección Pública la fijación de una escala o cuadro para fijar la indemnización extraordinaria para todos los Jefes de Servicio o División, para el evento de ser despedido antes del término de su contrato laboral.

La solución propuesta es diferente de la aplicada en Nueva Zelandia. En ese país, la remoción de un Jefe de Servicio no es un derecho del Primer Ministro. Es una prerrogativa conjunta del ente equivalente al Consejo de la Dirección Pública[113], que debe iniciar la remoción, y del gabinete completo de ministros, que debe otorgar su acuerdo. Ese sistema es

[113] Se trata del *State Services Commission*.

propio del Servicio Civil clásico. Nos parece que si se aplicara en Chile debilitaría la línea de mando desde el Presidente y sus ministros hacia el Jefe de Servicio, protegiendo demasiado al Jefe de Servicio. Ese esquema diluye la responsabilidad del Presidente por la eficiencia del Estado.

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

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

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

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

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

Una forma de acotar esos desenlaces es disponer por ley que el monto de las indemnizaciones extraordinarias especificadas en los contratos se reduzca en forma proporcional a la cercanía de una nueva elección

www.cepchile.cl

presidencial. Por ejemplo, se podría establecer que a partir de una fecha doce meses anterior a la siguiente elección presidencial, el monto de la indemnización extraordinaria se reduzca cada mes a razón de un doceavo de la diferencia con la indemnización ordinaria establecida en ese contrato, y que los despidos ocurridos después de la elección presidencial sólo reciban la indemnización ordinaria.

En resumen,

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

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

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

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

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

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

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

Supongamos que el Presidente cambia a un ministro por otro, que ofrece aplicar una política diferente. La regla de libre remoción propuesta mantiene la posibilidad de que el nuevo ministro cambie a los Jefes de Servicio de su dependencia. Esa flexibilidad permite que los cargos de mi-

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

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

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

Plazos máximos para los contratos de altos directivos

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

Sin embargo, en otros Servicios y Divisiones, los jefes desarrollan labores principalmente ejecutoras en áreas donde el nuevo Presidente no propone nuevos planes ni estilos. En ellos, interesa mantener la eficiencia de la gestión, preservando cierta continuidad entre las presidencias. En la práctica, algunos directivos superiores chilenos se mantienen en el cargo

www.cepchile.cl

por más de un período presidencial. No obstante, en esos casos es conveniente adoptar algún sistema para evitar el peligro opuesto: una continuidad excesiva en el cargo.

Una posibilidad es establecer un plazo máximo para cada contrato de directivo máximo, cumplido el cual el Consejo abriría obligatoriamente un diálogo con el ministro del área para buscar los mejores postulantes a ese puesto. Ese concurso asegura la competencia por esos puestos, pero no busca impedir que el directivo superior continúe en su cargo más allá del plazo de su primer contrato. Por el contrario, parece conveniente invitar a todos los Jefes de Servicio y de División cuyo contrato venza, o que han renunciado debido al cambio de Presidente, a repostular al cargo, pues es probable que sea uno de los mejores tres postulantes disponibles debido a su experiencia[114]. También es conveniente invitarlo a postular a cargos directivos en otros Servicios o Divisiones, reconociendo así el valor de su experiencia general en la dirección pública y quizá, con el tiempo, dando origen a un cuerpo de altos directivos con las habilidades de un generalista y a un *ethos* de servicio público compartido.

La duración máxima del contrato de cada alto directivo no tiene por qué ser uniforme para todos los Servicios y Divisiones. Podría ser elegida por el Consejo en función de las necesidades del cargo y de facilitar el proceso de búsqueda de nuevos Jefes de Servicio y División. Por ejemplo, una regla flexible sería que el plazo máximo del contrato de un Jefe de Servicio o División sea la duración de un período presidencial más un año adicional, o más dos años si el contrato vence dentro del período de seis meses que se inicia con la ascensión de un nuevo Presidente al poder. Ese esquema permitiría al Consejo de la Dirección Pública pactar contratos más breves si le parece conveniente para ciertos cargos.

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

Considerando estos aspectos,

R.13 Se recomienda que los contratos laborales de los Jefes de Servicio y Jefes de División tengan un plazo máximo, y no sean indefinidos, con el objeto de asegurar un

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

grado mínimo de competencia por el cargo a través de un buen desempeño. La siguiente modalidad ilustrativa es considerada interesante por la Comisión:

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

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

6. PROPUESTA DE REMUNERACIONES PARA LOS MÁXIMOS DIRECTIVOS

La compensación de un ejecutivo incluye al menos tres elementos. Primero, la autonomía que otorga el cargo para dar un sello personal a las acciones de la organización[115]; segundo, la opción a capitalizar el buen desempeño obtenido en el desempeño del cargo, accediendo con posterioridad a puestos de mayor nivel; y tercero, la remuneración en dinero y especies, incluyendo en ella el sueldo, los bonos de desempeño, las indemnizaciones, las vacaciones, automóviles y otros beneficios en especie. En esta sección analizamos el tercer elemento.

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

Dedicación de los máximos directivos

En algunos casos una dedicación reducida, sin una reducción correlativa de la remuneración, ha sido el método usado para ajustar a la realidad del mercado laboral las remuneraciones por hora que paga el Estado.

[115] Véase cap. 10 "Turf", en J.Q. Wilson (1989), *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*, Basic Books Inc.

www.cepchile.cl

Sin embargo, por ser este acuerdo informal y por ser la dedicación difícil de medir, pueden ocurrir abusos. Sobre todo, se requiere dedicación exclusiva porque en el caso de los directivos máximos de organizaciones grandes, la dedicación parcial es ineficiente.

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

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

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

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

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

Escala de remuneraciones

Dos de los factores identificados por Evans y Rauch (1999) como determinantes de la buena calidad de la administración pública de un país, son la estabilidad de la remuneración relativa a la pagada en puestos de responsabilidad comparable en organizaciones privadas, y que esa relación sea cercana. En los años 90 Nueva Zelandia no tuvo éxito en lograr la primera meta, a pesar de haber elevado fuertemente las remuneraciones en los dos años que siguieron a su reforma en 1988. Al parecer, las necesidades fiscales, la forma que tomó la intervención del ministerio del Tesoro en la fijación de las remuneraciones de los máximos directivos, y el aumento observado en las remuneraciones de otras organizaciones, llevaron a una significativa caída de la relación entre el monto pagado por el Estado y lo pagado en puestos alternativos (Beyer, 1998).

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

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

No debe sorprender, entonces, que la Constitución chilena intente impedir ese resultado. Para ello ha reservado a leyes que deben ser aprobadas por el Parlamento, además de ser de iniciativa exclusiva del Presi-

www.cepchile.cl

dente de la República, la atribución de "fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones... rentas y cualquier otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio... de la administración pública y demás organismos señalados" (art. 62 N° 4). Esto impide que las remuneraciones se fijen por simple decreto, o por ley originada en el Parlamento. La propuesta de esta Comisión es fortalecer el espíritu de esta norma constitucional.

Sin embargo, la experiencia internacional muestra que tampoco es eficiente entregar esas decisiones a la ley en su forma habitual, pues ello ha significado exigir que las remuneraciones sean uniformes para todos los directivos de una misma categoría. La ley no es un instrumento de administración ágil, y su falta de eficiencia es una de las críticas importantes al Servicio Civil clásico[116].

Es natural aprovechar la creación del Consejo de Gestión Pública para formular una propuesta que resuelva este punto, dentro de la Constitución: cuando el Consejo busque candidatos, negociaría con ellos sus remuneraciones dentro de un marco transparente fijado por la ley. Al ofrecer una terna al Presidente para que elija, cada candidatura incluiría, además de los antecedentes del candidato y su plan inicial de trabajo, las remuneraciones que les ha fijado la Comisión.

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

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

a) Una ley[117] (común) fija una escala separada de remuneraciones para altos directivos, precisando niveles, y un rango de valores mínimos y máximos para cada nivel. Posiblemente, los extremos de cada rango estarían ligados al IPC (Índice de Precios al Consumidor).

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

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

b) La misma ley establece que, en un proceso paralelo a la selección de personal, el Consejo y el Ministerio de Hacienda reevalúan el nivel que corresponde a cada cargo de directivo máximo.

c) La misma ley señala que, al buscar candidatos para cada cargo directivo, cuya remuneración está encasillada en un grado determinado, el Consejo fija el monto ofrecido a cada candidato dentro del rango del grado, en atención a sus calificaciones y méritos individuales. Los montos fijados serían confidenciales, pues se trata sólo de candidatos. Sin embargo, el rango de remuneraciones de ese grado sería público.

d) Cuando el ministro o subsecretario acepta un candidato, su remuneración, indemnización y demás beneficios deben ser los propuestos por el Consejo, y quedan fijados en el decreto de su nombramiento.

Entregar al Consejo la facultad de elegir la cifra resulta entonces compatible con la Constitución, siempre que se elija una modalidad adecuada. Las experiencias con la fijación de remuneraciones de los consejeros del Banco Central y del Tribunal Constitucional son ilustrativas de que no corresponde interpretar la elección de un valor dentro del rango como un acto que crea una remuneración nueva.

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

La coordinación con Hacienda

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

Por ejemplo, parece conveniente imponer, como obligación legal al Consejo, negociar remuneraciones que no superen las pagadas por otras organizaciones a puestos de responsabilidad y calificación similar. La con-

www.cepchile.cl

trapartida sería obligar al Consejo a procurar la aplicación de cláusulas de reajuste que aseguren mantener a lo largo del tiempo una relación adecuada con las remuneraciones pagadas por otras organizaciones a cargos de responsabilidad y calificación similar.

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

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

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

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

El grado asignado a un cargo debería tomar en cuenta que la satisfacción de prestar servicio público tienta a muchos a aceptar remunera-

ciones menores –quizá 30% menores– que en cargos equivalentes en el sector privado.

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

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

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

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

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

En suma, la Comisión propone:

www.cepchile.cl

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bonos por desempeño

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

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

www.cepchile.cl

a) Existe una multiplicidad mucho mayor de mandantes: las demandas ciudadanas por bienes públicos son agregadas por una red de agentes, y no por un individuo. Los agregadores son el Presidente, los ministros, los parlamentarios y los partidos políticos y facciones. Todos ellos son mandantes de la administración del Estado, directa o indirectamente;
b) Como las demandas ciudadanas por bienes públicos son heterogéneas y contradictorias, su agregación por la red indicada se traduce en metas múltiples y contradictorias para los servicios públicos. Las metas no pueden ser reducidas a una meta única, como "crear valor", como ocurre en las empresas privadas; y
c) En muchos Servicios y Divisiones es relativamente más difícil observar la producción y también es más difícil observar el resultado final de la acción del Servicio, es decir, su aporte al cumplimiento de esas múltiples metas, en comparación a la mayoría de las organizaciones privadas.

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

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

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

Se podría pensar en que el Consejo de Dirección Pública decida el monto del bono por desempeño, pero ello no corresponde porque ese Consejo no es el superior directo que fija las metas, tampoco evalúa el desempeño, y además tiene mucha menos información que el superior directo. Pero si ninguna autoridad puede decidir el bono por desempeño,

entonces, en general no parece factible conceder bonos por desempeño absoluto a los Jefes de Servicio y División.

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

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

En los servicios del primer grupo ("de producción"), los bonos por desempeño absoluto podrían usarse sin provocar los problemas descritos antes, pues sería posible fijar su monto con un mecanismo objetivo que cautele los intereses de la ciudadanía[118]. Para estos efectos, sería conveniente encargar al Consejo la labor técnica de identificar a aquellos escasos servicios públicos donde la producción es observable en forma objetiva. Sólo en esos casos se podría admitir el pago de bonos por desempeño absoluto a su directivo máximo. Es conveniente que esta labor sea realizada por el Consejo y no por autoridades de la coalición de gobierno, pues ellos podrían sufrir conflictos de interés al desempeñarla.

Para los demás servicios, puede ser interesante recurrir a bonos por desempeño relativo. Los bonos de desempeño absoluto no son indispensables para la eficiencia económica, pues el premio al desempeño también puede ser provisto por incentivos relativos, en la forma de una promoción a un cargo mejor en otra organización. Si el desempeño es percibido como bueno por otros empleadores eventuales, el directivo obtendrá una

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

www.cepchile.cl

mejor remuneración en su próximo trabajo, sea en los sectores público, privado o sin fines de lucro. Un requisito para que este mecanismo funcione es que existan mecanismos que difundan la buena gestión de los directivos máximos con mejor desempeño. El Premio a la Calidad de los Servicios Públicos, establecido en el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle puede cumplir ese rol.

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

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

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

b) por desempeño relativo, que se entregarían a los ganadores de concursos anuales de desempeño organizados por el Consejo de Dirección Pública y que se otorgarían a no más del 50% de los directivos que participen en un concurso.

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

7. PROPUESTA PARA LOS DIRECTIVOS DE SEGUNDO NIVEL

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

Identificación del segundo nivel de directivos

Resulta necesario definir en forma precisa cuáles son los funcionarios directivos de segundo nivel a que nos referimos. Pertenecen a este grupo

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

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

A estas complejidades se debe agregar que, en la actualidad, algunos directivos de segundo nivel no dependen del Jefe de Servicio o División respectivo, sino del ministro. El motivo es que el art. 13 del D.L. 1.608 de 1976 autorizó a los ministros a contratar hasta 15 profesionales técnicos o expertos "para realizar labores permanentes y habituales del Servicio o institución a que sean asignados". Además, el art. 15 del D.L. 3.477 de 1980 otorgó a los ministros la facultad de "incrementar (esas) contrataciones hasta en cinco personas por cada Servicio dependiente o que se relacione con el Ejecutivo por su intermedio". Potencialmente este grupo de directivos de segundo nivel podría alcanzar hasta 905 personas[119]. Estos nombramientos son *adicionales* a otros 15 asesores "altamente calificados" que cada Ministro puede contratar también[120], y que son cargos de confianza política, no ejecutivos.

[119] Como existen 18 ministerios y 127 Jefes de Servicio, se trata de 18x15 + 5x127 = 905 personas máximo.

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

www.cepchile.cl

Estos nombramientos debilitan en forma directa la línea de mando originada en el Jefe de Servicio, pues admite que el ministro designe a recomendados de diversos partidos en puestos con facultades ejecutivas que pueden ser esenciales para el desempeño del Servicio o División. Esto es contrario a los principios de cualquier Servicio Civil, y especialmente contrario a la modalidad de contratos laborales, pues dificulta responsabilizar al Jefe de Servicio por el desempeño de su organismo.

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

En resumen,

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

Selección de Directivos de Segundo Nivel

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

esquema es que el Jefe de Servicio es completamente responsable frente a su ministro, pues no puede aducir que el desempeño de su organización es débil porque algunos directivos de segundo nivel le fueron impuestos o "recomendados"[121].

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

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

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

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

www.cepchile.cl

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La primera es limitar la acción del Consejo a revisar o poner "visto bueno" a las decisiones tomadas por los Jefes de Servicio y División al designar a sus lugartenientes, despedirlos y fijar sus remuneraciones. Esta opción exige poco trabajo al Consejo, y ofrece al Jefe de Servicio un mecanismo sencillo para bloquear las designaciones que le soliciten los partidos de la coalición de gobierno y los parlamentarios: le bastaría con enviar una señal informal al Consejo de que desea un rechazo de una determinada designación para que éste niegue su visto bueno y la designación quede inválida. Si esto ocurre, el Jefe de Servicio puede sostener ante el partido o parlamentario que hizo lo posible y que el rechazo no es su culpa, y aquél no podrá verificar la validez de esta excusa[123].

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

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

www.cepchile.cl

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

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

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

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

Una tercera opción es dejar en manos del Consejo la tarea de buscar a los directivos de segundo nivel en cada Servicio y División. Un problema de esta opción es que evaluar 2.000 o más nombramientos al inicio de cada presidencia es una carga de trabajo excesiva para el Consejo. Para enfrentar esa carga, se podría autorizar al Consejo a formar Consejos Delegados, algunos de carácter regional y otros de carácter funcional, pero la organización sería pesada y lenta. Además, se teme que esta opción origine solicitudes de regionalizar los Consejos Delegados, lo que exigiría crear al menos trece de ellos, multiplicando la burocracia. Un problema grave con esta intervención del Consejo es que reduce la responsabilidad del Jefe

de Servicio frente a su ministro, pues puede aducir que el Consejo le impidió formar al equipo ejecutivo que requería. Esto diluye la línea de mando del ministro al Jefe de Servicio.

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

Respecto a la constitucionalidad de esta propuesta, la Comisión hace presente que hasta ahora se ha considerado constitucional el artículo 51 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (18.575), a pesar de que convierte a muchos directivos de segundo nivel en cargos de exclusiva confianza de los Jefes de Servicio, y por tanto con libre despido. Por ello, no parece posible afirmar que el despido de un directivo de segundo nivel bajo estas reglas deje a este funcionario expuesto al despido arbitrario, vulnerando el art. 38 de la Constitución[124].

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

Además, para desincentivar al Presidente de la República a designar directamente Jefes de Servicios o Divisiones, es conveniente que la ley niegue las ventajas de un servicio civil de contratos laborales a los directivos y funcionarios que designe un Jefe de exclusiva confianza política, cualquiera sea su nivel directivo o profesional.

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

www.cepchile.cl

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

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

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

Por ello,

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

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

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

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

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

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

Compensación para Directivos de Segundo Nivel

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

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

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

El tema más importante es cuánto influye el nivel de las remuneraciones otorgadas a los 2.300 a 8.400 directivos de segundo nivel sobre el nivel de los salarios pagados a los demás funcionarios públicos. El efecto es oneroso si se extiende a los 120 mil funcionarios de planta y a contrata que laboran en el Poder Ejecutivo central, y más aún si se hace extensivo a

www.cepchile.cl

los cien mil funcionarios de municipios, Congreso, Poder Judicial, Fuerzas Armadas y de Orden, Contraloría y otros. Por eso, es necesario que el ministerio de Hacienda participe en los procesos de reencasillamiento para que pueda controlar el gasto público.

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

Para conciliar estas demandas la Comisión propone lo siguiente:

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

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

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

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

RESERVAS, ACLARACIONES Y VOTOS DE MINORÍA

Nicolás Majluf

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

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

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

Jorge Rosenblut

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

Las ventajas que para esos Jefes de Servicio y División representa la aplicación de las recomendaciones de la Comisión son grandes, tanto en materia de remuneraciones, como de autonomía y de respaldo al *ethos* de

www.cepchile.cl

servicio público. Esas ventajas se extienden a los directivos de segundo nivel de esas reparticiones, incidiendo significativamente en la capacidad de gestionar con eficiencia. Se deduce que mientras las recomendaciones de la Comisión no se apliquen al nivel regional y municipal en forma comparable al nivel central, esas asimetrías de remuneraciones y autonomía tendrán el efecto de bloquear la regionalización de Chile, pues contarán con la oposición, legítima creo yo, de los Servicios y Divisiones a descentralizar.

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

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

Eugenio Tironi

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

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

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial (1997), *El Estado en un Mundo en Transformación*, Informe sobre el Desarrollo Mundial, Oxford University Press para el Banco Mundial, Washington D.C.

Beyer, H. (1998) "Las Reformas del Estado en Nueva Zelandia", *Documento de Trabajo* N° 280 del Centro de Estudios Públicos, mayo, Santiago.

Bogdanor, V. (2000) "El financiamiento político en Gran Bretaña", en S. Valdés (ed.) *Reforma del Estado, Volumen I: Financiamiento Político*, Centro de Estudios Públicos, diciembre, Santiago. pp. 139-170.

Comisión de Reforma del Estado del CEP (2000), "Proposiciones sobre el Financiamiento de la Actividad Política", en Valdés, S. (editor), *Reforma del Estado Volumen I: Financiamiento de la Actividad Política*, Centro de Estudios Públicos, diciembre, Santiago, pp. 385-568.

CIMGP, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (editor) (1998) *Dirección y Gerencia Pública: gestión para el cambio*, Dolmen Ediciones, Santiago.

_____ (1998) *Gerencia Pública: Elementos para un Debate: Análisis Comparativo de la gerencia Pública en 21 países,* Documento de Trabajo, abril, Santiago.

_____ y DIPRES, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública y Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (editores) (1999) *Recursos Humanos en el Sector Público*, Dolmen Ediciones, Santiago.

Contraloría General de la República (1999) *Informe sobre Contratos a Honorarios*, entregado a H. Diputados Lily Pérez y Víctor Pérez, oficio del 13 de octubre, Santiago de Chile.

Dargie, C. y R. Locke (1999) "The British Senior Civil Service", cap. 8 en Page, E. y V. Wright (1999) *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford University Press, pp. 178-204.

Evans, P. y J. Rauch (1999) "Bureaucracy and growth: a cross national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth", *American Sociological Review*, vol. 64, octubre, pp. 748-765.

Geddes, B. (1994) *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*, University of California Press, Berkeley.

Gil, F. G. (1969). *El sistema político de Chile,* Editorial Andrés Bello, Santiago.

Johnson, R. y G. Libecap (1994) *The Federal Civil Service System and the problem of Bureaucracy*, The University of Chicago Press.

Marcel, M. (2000) "Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile", *Documento de Trabajo*, mimeo, Centro de Estudios Públicos, noviembre, Santiago.

www.cepchile.cl

Meyer, J. y D. Meyer (2001) "Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile", *Documento de Trabajo* N° 322, Centro de Estudios Públicos, agosto, Santiago.

Morgan, G. (1998) "Reformas al sistema de selección y remuneraciones en Gran Bretaña", en CIMGP (editor) *Dirección y Gerencia Pública: Gestión para el cambio*, Dolmen Ediciones, Santiago, pp. 159-163.

Orloff, A. S. (1994) *The Politics of Pensions: A comparative analysis of Britain, Canada and the United States 1880-1940*, The University of Wisconsin Press, Madison.

Orrego, C. y otros (1999) "Proyecto de Ley Que Crea Un Sistema de Gerencia Pública", preparado por la Secretaría del Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, mayo.

Page, E. y V. Wright (1999) *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*, Oxford University Press. Portales, C. y A. Raineri (2001) "Un sistema de gestión para el sector público chileno", mimeo, Centro de Estudios Públicos, mayo, Santiago.

PRME, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (2000) "Estatuto para la Alta Dirección Pública", mimeo, 9 de noviembre, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago.

Rajevic, E., F. Goya y C. Pardo (2000), "Los Puestos Directivos en el Estado Chileno: hacia un sistema de gerencia pública", *Documento de Trabajo* N° 310 del Centro de Estudios Públicos, noviembre, Santiago.

Rehren, A. (2000), "Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile", *Documento de Trabajo* N° 305, Centro de Estudios Públicos, junio, Santiago.

SUBDERE (2001) *Guía de Ministerios 2001*, editado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, impreso en Garcés & Goycoolea, Santiago, mayo.

Wilson, James Q. (1989) *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, Basic Books, New York.

RESUMEN DE PROPOSICIONES

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

a) Contratación basada en el mérito como filtro primario. El mérito se define en forma amplia, incluyendo experiencia en cargos de responsabilidad ejecutiva, capacidad de liderazgo e innovación y una conducta intachable por períodos duraderos.

b) La búsqueda se realiza competitivamente desde el universo de candidatos más amplio posible.

c) Motivación basada en el logro de metas concretas, en el espíritu de servicio público, y en una remuneración en niveles comparables con los pagados por empresas o corporaciones privadas a altos directivos de responsabilidad y prestigio similar al del cargo ejercido.

d) Remoción por incumplimiento de metas, según el juicio del superior jerárquico con responsabilidad respecto al desempeño del Servicio o División respectivo.

e) Aplicación de reglas laborales diferentes de las que corresponden a los funcionarios administrativos, profesionales, técnicos y auxiliares que no son directivos.

f) Aplicación de reglas laborales diferentes a los funcionarios responsables de la formulación de políticas de gobierno, que deben ser de total confianza política.

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

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

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

R.5 La Comisión considera que una institución autónoma del Presidente y del Congreso, que colabora en la selección de los altos directivos de los órganos ejecutivos del Estado, es la única que permite satisfacer la R.1; además puede evitar la creación de

www.cepchile.cl

una doble línea de mando que reduce la eficiencia y diluye la responsabilidad política por el buen desempeño del Estado. Por eso recomienda crear esta institución autónoma, que denominamos Consejo de la Dirección Pública.

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

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

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

R6c Para la renovación, el Presidente de la República propone dos personas al Senado para integrar el Consejo. La regla debe formalizarse de modo de asegurar representación a la segunda mayoría de senadores, además de la primera, con el objeto de que todo nuevo Presidente de la República encuentre al asumir algún consejero afín. Mientras no se designen sucesores, los consejeros continúan en sus cargos.

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

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

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

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

R.7a Se recomienda que los cargos de consejeros en el Consejo de Dirección Pública sean de dedicación de tiempo completo, pero con autorización para realizar algunas actividades adicionales, más amplias que las permitidas a los máximos directivos (véase

R.14), y que reciban una remuneración atractiva fijada con una fórmula. Se recomienda otorgar al Consejo flexibilidad para subcontratar labores con empresas privadas de selección de personal.

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

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

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

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

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

www.cepchile.cl

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

www.cepchile.cl

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

R.18 Se propone que cuando el Consejo de Dirección Pública busque candidatos para un cargo directivo, publicite el grado en que está encasillado y el rango de sueldos

www.cepchile.cl

que corresponde a ese grado. Cuando seleccione a un candidato, se propone que fije también la remuneración que le ofrece, en forma confidencial, en atención a sus calificaciones y méritos individuales. Si el candidato acepta esa remuneración, su nombre podrá ser sugerido al ministro o subsecretario, como parte de la terna.

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

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

(b) por desempeño relativo, que se entregarían a los ganadores de concursos anuales de desempeño organizados por el Consejo de Dirección Pública y que se otorgarían a no más del 50% de los directivos que participen en un concurso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

www.cepchile.cl

Anexo 1:
Listado de Jefaturas de servicios públicos y Divisiones al 31 de mayo de 1998

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

1. SERVICIOS QUE REPORTAN A MINISTROS

AL MINISTRO DEL INTERIOR

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

AL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

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

AL MINISTRO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN

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

AL MINISTRO SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA

13. Comisión Nacional del Medio Ambiente

AL MINISTRO DE HACIENDA

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

AL MINISTRO DE EDUCACIÓN PÚBLICA

22. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos
23. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
24. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

25. Junta Nacional de Jardines Infantiles
26. Consejo de Rectores
27. Consejo Superior de Educación

AL MINISTRO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

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

AL MINISTRO DE JUSTICIA

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

AL MINISTRO DE OBRAS PÚBLICAS

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

AL MINISTRO DE AGRICULTURA

55. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
56. Instituto de Desarrollo Agropecuario
57. Corporación Nacional Forestal
58. Servicio Agrícola y Ganadero
59. Servicio Nacional de Riego
60. Instituto de Investigaciones Agropecuarias
61. Fondo de Investigación Agropecuaria
62. Fundación de Comunicación y Cultura del Agro

AL MINISTRO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

63. Dirección del Trabajo
64. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
65. Dirección General Crédito Prendario

www.cepchile.cl

66. Superintendencia de Seguridad Social
67. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones
68. Instituto de Normalización Previsional
69. Dirección de Previsión de Carabineros
70. Caja de Previsión de la Defensa Nacional

AL MINISTRO DE SALUD

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

AL MINISTRO DE MINERIA

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

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

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

AL MINISTRO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES

121. Junta de Aeronáutica Civil

AL MINISTRO SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

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

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

125. Corporación de Investigación Tecnológica
126. Fondo Nacional de Desarrollo Tecnológico y Productivo
127. Instituto Nacional de Normalización
128. Centro de Información de Recursos Naturales
129. Instituto de Fomento Pesquero
130. Instituto Forestal
131. Servicio de Cooperación Técnica
132. Comité de Inversiones Extranjeras

2. DIVISIONES QUE REPORTAN A SUBSECRETARIOS

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

AL SUBSECRETARIO DEL INTERIOR

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

AL SUBSECR. DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

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

AL SUBSECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES

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

AL SUBSECRETARIO DE GUERRA

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

AL SUBSECRETARIO DE MARINA

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

AL SUBSECRETARIO DE AVIACIÓN

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

www.cepchile.cl

AL SUBSECRETARIO DE ECONOMÍA

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

AL SUBSECRETARIO DE PESCA

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

AL SUBSECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA

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

AL SUBSECRETARIO DE HACIENDA

40. Administración y Asesoría

AL SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN

41. División de Educación General
42. División de Educación Superior
43. División de Cultura
44. Centro De Perfeccionamiento Experim. e Invest. Pedagógicas
45. Administración y Asesoría
    División de Planificación y Presupuesto
    Departamento Jurídico

AL SUBSECRETARIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN

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

AL SUBSECRETARIO DE JUSTICIA

50. División Judicial

51. División Defensa Social
52. División Jurídica
53. Administración y Asesoría

AL SUBSECRETARIO DE OBRAS PÚBLICAS

54. Dirección General de Obras Públicas

AL SUBSECRETARIO DE AGRICULTURA

55. División Subsecretaría de Agricultura

AL SUBSECRETARIO DE BIENES NACIONALES

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

AL SUBSECRETARIO DEL TRABAJO

59. División Subsecretaría del Trabajo

AL SUBSECRETARIO DE PREVISION SOCIAL

60. División Subsecretaría de Previsión Social

AL SUBSECRETARIO DE SALUD

61. División Atención Primaria
62. División Salud Ambiental
63. División Salud de las Personas
64. Comisión Nacional del SIDA
65. Oficina de Emergencias y Catástrofes
66. División Presupuesto y Administración

67. Unidad Gestión de Servicios
68. División Inversiones y Desarrollo Red Asistencial
69. División Recursos Humanos, Comisión Médica de Reclamos

AL SUBSECRETARIO DE MINERÍA

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

AL MINISTRO PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA

71. Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Energía

www.cepchile.cl

AL SUBSECRETARIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

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

AL SUBSECRETARIO DE TRANSPORTES

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

AL SUBSECRETARIO DE TELECOMUNICACIONES

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

AL SUBSECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO

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

Fuentes: SUBDERE (2001) y Rajevic *et al.* (2000).

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

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

Los beneficios fiscales de la propuesta pueden ser estimados a partir de los resultados de Evans y Rauch (1999), estudio citado en la Introducción: si Chile hubiera tenido un sistema de selección y remuneración de altos directivos comparable al que tuvo Hong-Kong, habría subido su tasa de crecimiento del PIB en 1,5 puntos porcentuales al año. Esto equivalía, a fines de diciembre de 2000, a unos 1.050 millones de dólares al año. Considerando que la recaudación tributaria crece en forma proporcional al PIB, y que en Chile la carga tributaria es cercana al 18% del PIB, se deduce que esta reforma genera un ingreso fiscal adicional de 0,18x1.050 = 190 millones de dólares al año, aproximadamente.

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

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

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

www.cepchile.cl

c) el incremento de remuneraciones para la porción de los 2.300 directivos de segundo nivel que labora en Servicios o Divisiones cuyo directivo máximo sea seleccionado con la colaboración del Consejo (nuevamente excluimos a los demás, por la misma razón); y

d) el gasto en honorarios para empresas de selección de personal por parte de los Servicios y Divisiones, cuando busquen a sus directivos de segundo nivel.

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

En el ítem (a), las remuneraciones de 6 consejeros son, según la propuesta, iguales al promedio entre la de un ministro de estado y la de un miembro del Consejo del Banco Central. Suponemos que esto alcanza a unos $ 7 millones al mes (bruto, equivale a unos $ 4,7 millones al mes líquido). A esto agregamos el gasto en sueldos del personal propio del Consejo, que incluiría otras 16 personas con un sueldo promedio de $ 2 millones al mes (bruto). Suponemos que el costo de administración, incluyendo arriendo de oficinas, depreciación del equipamiento, depreciación de automóviles y servicios varios, es un 70% del gasto en personal, llevando el total a (6x7 + 16x2)x12x1,70 = $ 1.510 millones al año.

La mayor parte del trabajo de búsqueda de candidatos a Jefes de Servicio y División sería externalizada. En forma preliminar, suponemos que la labor de búsqueda y evaluación de candidatos puede ser externalizada a un costo promedio de 3 meses de sueldo por puesto. Si el sueldo promedio de los directivos máximos alcanza a $ 6 millones al mes (bruto), y el 75% de los 200 directivos máximos es buscado 1,3 veces cada 4 años, el costo anual por este concepto es 0,75x200x(1,3/4)x3x6 = $ 878 millones/año. El total del gasto estimado para el ítem (a) alcanza a $ 2.388 millones de pesos al año.

En el ítem (b) consideramos un incremento de remuneraciones de $ 3,0 millones al mes (bruto) para el 75% de los 200 directivos máximos, que suponemos es la fracción elegida con la colaboración del Consejo. Esto excluye a quienes no sean elegidos directamente por el Presidente de la República, pues sus remuneraciones no son parte de esta propuesta. El incremento de remuneraciones proyectado se refiere sólo al incremento efectivo, más el costo tributario de transformar remuneraciones informales como honorarios de diversos tipos en remuneraciones contractuales. Se trata entonces de un costo anual de 0,75x200x3,0x12 = $ 5.400 millones/año.

En el ítem (c) consideramos el incremento de remuneraciones para el 75% de los 2.300 directivos de segundo nivel que labora en Servicios o

Divisiones cuyo directivo máximo es seleccionado con la colaboración del Consejo. Nuevamente excluimos a los directivos de segundo nivel que dependen de Jefes designados directamente por el Presidente de la República, pues, según nuestra propuesta, ellos deben sujetarse a la Escala Única de Sueldos. Suponiendo que el sueldo bruto promedio de los directivos de segundo nivel alcanza en la actualidad a $ 1,5 millón al mes (bruto), consideramos un incremento de remuneraciones de $ 1,0 millón al mes (bruto), pues según la información disponible (Rajevic *et al.*, 2000) las remuneraciones efectivas de los directivos de segundo nivel son las más atrasadas en comparación a las pagadas por otras instituciones comparables. También aquí el incremento de remuneraciones proyectado se refiere sólo al incremento efectivo, sin considerar la transformación de honorarios en remuneraciones contractuales. Se trata entonces de un costo anual de 0,75x2.300x1,0x12 = $ 20.700 millones/año.

En el ítem (d) consideramos el gasto en empresas de selección de personal por parte de los Servicios y Divisiones, cuando busquen a sus directivos de segundo nivel. Suponemos que la labor de búsqueda y evaluación de candidatos tiene un costo promedio de 2 meses de sueldo por puesto. Si el sueldo promedio de los directivos de segundo nivel alcanza a $ 2,5 millones al mes (bruto), y el 75% de los 2.300 directivos es buscado 1,3 veces cada 4 años, el costo anual por este concepto es 0,75x2.300x(1,3/4)x2x2,5 = $ 2.803 millones/año.

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

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

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

www.cepchile.cl

Adquisiciones Públicas en los Estados Unidos*

WAYNE A. WITTIG

Asesor Senior para las Adquisiciones Públicas, International Trade Center
UNCTAD/WTO, Ginebra, *wittig@intracen.org*.

* Este trabajo fue preparado por el Centro de Comercio Internacional (CCI) de UNCTAD/WTO en respuesta a una solicitud formulada por el gobierno de Chile para apoyar al Centro de Estudios Públicos. El CEP agradece el apoyo prestado por el Sr. Claudio Orrego L., secretario ejecutivo del Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública durante 1994-99, al patrocinar esta solicitud.

El autor fue Subadministrador Asociado en la Oficina de Políticas sobre Contrataciones Federales (*Office of Federal Procurement Policy*) en la Oficina de Administración y Presupuesto (*Office of Management and Budget*). En 1993 encabezó un equipo de expertos en contrataciones en la Revisión Nacional del Rendimiento (*National Performance Review* –NPR) que recomendó métodos para mejorar el sistema norteamericano de contrataciones públicas. El Sr. Wittig desea agradecer la labor de la señora Marianne Baker y del señor John Linarelli por sus aportes en la preparación de los materiales de capacitación del CCI empleados en este trabajo. También desea expresar su gratitud por el trabajo de investigación de la señora Lucía Coppolaro y la asesoría administrativa de la señora Zaneera Thajudee, del CCI.

Indice de Materias

Introducción 489

1. Independencia Profesional en las Compras 493
   1.A. La Experiencia de Estados Unidos 495
   1.B. La Corrupción en el Comercio Internacional 504

2. Capacitación Profesional de los Oficiales de Compras 506
   2.A. Funciones y Responsabilidades 506
   2.B. Plan de profesionalización en 8 etapas del CCI 508
   2.C. La experiencia de los Estados Unidos 511

3. Sistemas de Protesta y Disputa 518
   3.A. La Experiencia de los Estados Unidos 518

4. Sistemas de Control de Calidad y de Revisión 520
   4.A. Las autoridades de aprobación y los Auditores Externos 521
   4.B. La Experiencia de los Estados Unidos 523

5. Administración del Sistema de Compras 531
   5.A. La Experiencia de los Estados Unidos 534

6. Conclusión 538

www.cepchile.cl

Introducción

El proceso de contratación es tributario de la corriente presupuestaria. Las organizaciones, privadas o públicas, determinan por medio del presupuesto la manera en que se emplearán los recursos para alcanzar objetivos establecidos. La organización tiene que decidir qué porcentaje de los montos presupuestados se gastará en contratar factores como trabajo e insumos para producir servicios internamente, y qué proporción irá a parar "fuera de casa", para comprar servicios a organizaciones externas, comúnmente privadas. Los sistemas de contrataciones públicas son el puente entre las necesidades públicas (por ejemplo, caminos, hospitales, necesidades de defensa, etc.) y los proveedores del sector privado cuando el gobierno decide recurrir a su exterior.

En este sentido, los gobiernos emplean su proceso de presupuesto del mismo modo en que una empresa privada adopta decisiones de ese tipo en su programa de planificación presupuestaria. Sin embargo, a diferencia de las contrataciones del sector privado, las del sector público constituyen un proceso comercial al interior de un sistema político. Y, al igual que una compañía privada que opera en un mercado libre puede ser juzgada por sus clientes por la calidad de sus productos o servicios, los gobiernos pueden ser juzgados por la calidad con que ejercen el poder político. Por eso, en las contrataciones públicas no sólo interesa el producto, sino también el proceso que conduce a su compra.

Un sistema de contrataciones públicas eficiente permitirá que los proveedores ofrezcan calidad, servicios y precios satisfactorios dentro de un calendario de entrega oportuno. El postulado básico del sistema de adquisiciones públicas es directo: adquirir el artículo apropiado en el momento preciso, y al precio adecuado, para respaldar las iniciativas gubernamentales. Sin embargo, la adquisición también involucra factores de rendición de cuentas e integridad, cuyo valor trasciende las transacciones reales entre comprador y vendedor, especialmente en el sector público. Es preciso revisar

www.cepchile.cl

en forma seria y constante esas decisiones para así gestionar adecuadamente la función de contrataciones públicas.

El grado de transparencia ayuda a determinar la calidad del sistema de contrataciones públicas. La transparencia, en el contexto de las adquisiciones públicas, se refiere a la capacidad de todos los participantes interesados para conocer y comprender los verdaderos medios y procesos a través de los cuales se adjudican y gestionan los contratos. Lo anterior requiere, como mínimo, la divulgación de información suficiente para permitir que el promedio de los participantes conozca la manera en que se pretende que funciona el sistema y cómo está funcionando en la realidad.

La transparencia exige que la publicación de las reglas sea la base para toda decisión sobre contrataciones y que dichas reglas se apliquen objetivamente a todos los participantes. La transparencia es un medio eficaz para identificar y corregir prácticas indebidas, de derroche de recursos e incluso de corrupción. Los procedimientos transparentes ayudan a atraer más inversiones al disminuir el grado de riesgo. Un sistema de contrataciones transparente permite que las empresas privadas en competencia aprecien con mayor precisión el riesgo de sus negocios con el gobierno.

El combate contra el derroche y la corrupción y el mejoramiento de la rendición de cuentas financieras resultan esenciales para un adecuado ejercicio del poder político. La corrupción merece especial atención ya que opera de maneras insidiosas y tiende a socavar la totalidad del tejido de la vida económica y política. En consecuencia, resulta de capital importancia establecer y mantener un comportamiento adecuado en todas las entidades de contratación. La corrupción, según la definición del Banco Mundial[1], es el abuso de un cargo público para beneficio privado. Este beneficio podría adoptar la forma de dinero o de favores en provecho de familiares o amigos –o de grupos de interés especiales, como un partido político que procura conseguir o mantener el poder. Ese comportamiento, cuando lo adoptan personas que tienen que ver con el proceso de contrataciones, a menudo se traduce en pérdidas para la ciudadanía. Así pues, muchos pierden para beneficio de unos pocos. A veces existe algún tipo de colusión entre las entidades compradoras y vendedoras. Funcionarios gubernamentales responsables en la parte contratante solicitan –o son inducidos a aceptar– gratificaciones de los oferentes o contratistas para adoptar decisiones favorables de adjudicación. Esa influencia en los procesos ejecutivos y de toma de decisiones de un país tiene costos legales, administrativos y económicos.

Puesto que la corrupción es por lo general un acto económico, una manera de considerarlo es a través del mecanismo de oferta y demanda.

[1] *Helping Countries Combat Corruption,* Poverty Reduction and Economic Management Network, The World Bank, Washington, DC, septiembre de 1997, p 8.

www.cepchile.cl

Para nuestros fines, la corrupción en el lado de la oferta proviene de los contratistas que procuran sobornar a funcionarios gubernamentales dispuestos a aprovecharse de una oportunidad que se les ofrece, o bien coludirse con ellos de algún modo. Este tipo de corrupción es como el agua de lluvia que cae sobre un techo y busca cualquier resquebrajadura o teja suelta, en forma insistente.

La corrupción en el lado de la demanda se inicia en un sector del gobierno que está en busca de recursos, ya sea para que un funcionario gubernamental se enriquezca de alguna manera, ya sea para mantener una posición política o un partido por medios ajenos a las prácticas aceptadas. Siguiendo con las metáforas relativas al agua, este tipo de corrupción equivale a construir diques en la ribera de un río para desviar aguas de uso público hacia huertos privados.

Al interior del gobierno estadounidense, durante la década de 1980 se inició una campaña en el Pentágono en contra del "despilfarro, el fraude y el abuso" en los procesos de contrataciones. En este eslogan se incluía el uso indebido intencional o involuntario de recursos públicos, lo que constituye una categoría adicional de actos que perjudican a la ciudadanía.

La calidad del sistema de adquisiciones públicas también contribuye al crecimiento económico. Los sistemas económicos basados en el mercado funcionan mejor cuando se ejerce una presión constructiva para modificar y mejorar la fijación del precio, la calidad o el rendimiento de un producto, o satisfacer de otra manera las necesidades del consumidor. Si un competidor acuerda minimizar las presiones del mercado al depender de los contactos personales, de los sobornos o de otros medios para "influir" en el sistema, ambas partes acaban por verse disminuidas en el largo plazo, a pesar de los aparentes beneficios inmediatos de ese acto de corrupción:

- Lo más probable es que el sector público (comprador) reciba un producto de calidad menos satisfactoria para satisfacer las necesidades públicas a un precio más alto que si fuera fijado equitativamente por el mercado; y,
- el contratista (vendedor) pierde iniciativa y energía al tratar de lograr que este producto o servicio sea más competitivo, o de hecho pierde participación en el mercado cuando el público termina por percatarse del acto de corrupción[2].

[2] Fuera de los intentos internacionales por minimizar los beneficios de prácticas comerciales corruptas a través de mecanismos tales como convenciones antisoborno (véase OCDE más abajo), muchas empresas mundiales (por ejemplo, Shell Oil a mediados de la década de 1990 debido a la corrupción reinante en Nigeria) han debido afrontar boicots de los consumidores o han recibido amenazas de acciones legales por parte de sus accionistas cuando han salido a luz comportamientos corruptos.

www.cepchile.cl

Las operaciones de contrataciones públicas afectan a muchos componentes distintos de la sociedad. En primer lugar, están las entidades contratantes que requieren apoyo material para cumplir las misiones nacionales que les han sido asignadas. Luego está la comunidad empresarial de proveedores reales o potenciales que deben satisfacer los requerimientos identificados del gobierno[3]. Para que las necesidades de los organismos gubernamentales sean consideradas adecuadamente por un proveedor, tienen que expresarse en términos claros, compatibles con políticas públicas tales como competencia, objetivos sociales y económicos y transparencia. Las operaciones de contratación deberían instar a los proveedores a valorar los negocios gubernamentales y a proporcionar un nivel satisfactorio de calidad, de servicio y de precios en forma oportuna.

Otras organizaciones que participan en el sistema más amplio de contrataciones públicas son las asociaciones profesionales, las entidades académicas y los grupos de interés público, que sostienen sus puntos de vista en lo referente al rendimiento de las instituciones de administración pública. La capacidad de la comunidad empresarial para participar en el proceso de contrataciones nacionales contribuye a asegurar a sus miembros que pueden seguir siendo empleadores viables y unidades económicas productivas para crear riquezas y aumentar la base imponible. Por tanto, las empresas sienten la legítima necesidad de debatir o fomentar sus intereses como parte del interés "público" general.

La transparencia, entendida esta vez como apertura del proceso de toma de decisiones y de los actos del gobierno, constituye la herramienta más eficaz para medir directa o indirectamente "el bien mayor para el mayor número de personas" en un sentido utilitario. Una vez más, la transparencia significa que se conocen y respetan las reglas establecidas de conformidad con las leyes y los reglamentos. Transparencia significa que la información se divulga de acuerdo con las reglas y no en forma indiscriminada a toda la gente. Es probable que no exista información disponible para el público en general sobre materias confidenciales por motivos de seguridad nacional, o que son delicadas cuando se trata de adjudicar un importante contrato público, por ejemplo. Aun así, un sistema transparente va a permitir que algunos representantes debidamente autorizados (por ejemplo, los miembros del Congreso) realicen una labor de supervisión

[3] Tradicionalmente, una necesidad se traduce en una solicitud de contratación. La necesidad del gobierno puede ser permitir que vehículos terrestres de transporte atraviesen un lago. La exigencia en virtud del contrato puede describirse en definitiva como un puente, un transbordador o un túnel, o cualquier otra solución a esta necesidad que, según lo determinado por el gobierno, constituye el enfoque óptimo para satisfacerla.

www.cepchile.cl

pública para garantizar a la opinión pública que al adoptarse las decisiones gubernamentales se siguieron los procedimientos adecuados.

Equilibrar los intereses en competencia es una de las principales funciones de un sistema político. Los gobiernos han luchado por encontrar la fórmula que permita que intereses en competencia se enfrenten en la arena política dentro de un marco legal aceptable. Algunos países han encarado los problemas que trae aparejados la corrupción en las contrataciones públicas de una manera más completa que otros. Con el objeto de ayudar a evaluar los problemas que están en juego y los métodos para controlar la corrupción, hemos elaborado un marco conceptual (véase Cuadro 1) que nos permite subrayar elementos clave para el control de la corrupción en las contrataciones públicas.

Al concentrarnos en la manera de definir la corrupción y determinar los medios para ponerla al descubierto, es posible corregir este mal. Nuestro fin es prevenir la corrupción al interior del sistema de contrataciones públicas, y a tal efecto hemos delineado para una revisión más detallada seis áreas temáticas que serán analizadas en cada uno de los restantes capítulos del trabajo, sobre la base de la experiencia reciente de los Estados Unidos.

1. INDEPENDENCIA PROFESIONAL EN LAS COMPRAS

Si gracias a la "mano invisible" de Adam Smith el mercado libre funciona a través de múltiples unidades económicas que buscan satisfacer al máximo sus intereses personales, los gobiernos tienen que enguantar la mano del interés propio con reglas de integridad para mantenerla limpia.

El hecho de influir o intentar influir en las personas que ejercen el poder es tan antiguo como la humanidad, ya que siempre tratamos de sacar ventaja de los demás durante la perpetua competencia de la vida por obtener recursos y favores. Independientemente de si el poder estatal está encarnado por un autócrata, un consejo o un representante electo, se intentará transformar ese poder en favores para la familia o los amigos, o bien ayudar al poderoso a conservar su autoridad. Y mientras mayor sea la influencia del gobierno sobre los individuos, mayor será el surtido de favores y recursos que se van a dispensar.

Como la contratación corresponde sólo a una de las muchas funciones del gobierno, no se puede afirmar que sea la única área en que se cometen actos de corrupción; únicamente se podría sostener que en ella existe un amplio margen para su aplicación ya que corresponde a entre un 9% y un 20% del producto interno bruto de una nación. Sin embargo, el

www.cepchile.cl

Cuadro 1 Marco Conceptual para Controlar la Corrupción en las Contrataciones Públicas

	Elementos clave
LA DEFINICIÓN se realiza mediante:	El derecho penal, la ley de contrataciones públicas, los reglamentos gubernamentales, el código de ética profesional, la costumbre y la práctica.
LA DIVULGACIÓN se realiza mediante:	Auditores externos e internos, denunciantes, disponibilidad pública de información gubernamental, protestas relativas a adjudicaciones de contratos, otras modalidades de supervisión externa, diligencia profesional.
LA CORRECCIÓN se realiza mediante:	La aplicación de leyes y reglamentos, la resolución de protestas, mejoras en la gestión.
LA PREVENCIÓN se realiza mediante:	1. LA INDEPENDENCIA PROFESIONAL. Crear instituciones con el fin de asegurar la independencia profesional de los funcionarios a cargo de las contrataciones, para que así adopten decisiones lo suficientemente ecuánimes sobre la base del mérito, y estén protegidos frente a presiones indebidas ejercidas por funcionarios de mayor jerarquía designados políticamente. (Integridad). 2. PRESTIGIO Y CAPACITACIÓN PROFESIONAL: Crear instituciones para aumentar las aptitudes profesionales de los funcionarios a cargo de las contrataciones y capacitar a dichos funcionarios a fin de prevenir la corrupción y aumentar la eficiencia. (Profesionalismo). 3. SISTEMAS DE PROTESTA Y DISPUTA: Crear instituciones para resolver recusaciones de las normas promulgadas y acciones entabladas al interior del sistema de contrataciones públicas (Ver sección 3). 4. SISTEMAS DE CONTROL DE CALIDAD Y DE REVISIÓN: Instituciones empleadas para efectuar revisiones previas y posteriores a la adjudicación y para establecer controles internos y externos, al igual que evaluaciones de procesos en el proceso de contrataciones. 5. GESTIÓN DE SISTEMAS: Crear instituciones para conservar la infraestructura de contrataciones y mantener un contacto permanente con los funcionarios de operaciones.

www.cepchile.cl

proceso político tiene el legítimo derecho a exigir que se adopten decisiones antieconómicas para respaldar objetivos nacionales superiores, como por ejemplo favorecer a las pequeñas empresas o desalentar a los proveedores que contaminan demasiado el medio ambiente.

Estos beneficiarios pueden ser escogidos como resultado de un proceso legítimo de *lobby* sectorial (por ejemplo, demostrando los beneficios económicos o el valor estratégico en términos generales de privilegiar un proveedor nacional) o de maniobras de cabildeo ilegítimas (por ejemplo, el pago de sobornos) o de zonas grises, como la donación legal de fondos a las campañas de legisladores. Desde la perspectiva de la administración pública, la función del profesional de carrera debería ser determinar el costo del trato favorable (no competitivo) y permitir que los beneficios propuestos compitan con el costo de dicho trato preferencial de manera pública y transparente, responsabilizando a los políticos por sus actos.

Otro problema de tipo empresarial que se plantea en las contrataciones al interior del gobierno es que en el sector privado las comunicaciones entre comprador y vendedor se agilizan a medida que se acercan a la firma de un contrato. En muchos Estados ocurre todo lo contrario ya que para garantizar una transacción en condiciones de igualdad la ley exige un grado menor de comunicación. Como consecuencia de lo anterior, el gobierno en ocasiones acaba por comprar menos de lo que creía que estaba adquiriendo o bien compra un producto absolutamente equivocado, lo cual se traduce en una pérdida de recursos. Una vez más, el papel del profesional de adquisiciones debería ser señalar de qué manera los aspectos comerciales del proceso de lograr un acuerdo en el contrato se resuelven de una manera transparente y justificable con un mínimo de costos adicionales.

La presencia de un sólido apoyo institucional en las más altas esferas de gobierno a favor de la administración y supervisión independientes del proceso de contrataciones públicas es un factor esencial para promover la integridad y la aplicación adecuada de una ley de contrataciones. Lo anterior redunda en un mayor grado de eficiencia y de rendimiento profesional en las operaciones de adquisición. Con el objeto de salvaguardar esta independencia y controlar la influencia política y sus distorsiones de la eficiencia y la equidad económica, los gobiernos normalmente establecen normas para determinar lo que es y no es aceptable.

1.A. La Experiencia de Estados Unidos

Con el fin de ayudar a controlar el lado de la demanda de la ecuación de la corrupción, los Estados Unidos promulgaron en 1977 la Ley sobre Prácticas de Corrupción en el Extranjero, la cual estableció que era

www.cepchile.cl

ilegal que ciudadanos estadounidenses pagaran sobornos para conseguir negocios en el exterior cuando esos pagos contravienen las leyes locales del país extranjero. Las disposiciones de la Ley referentes a la mantención de registros exigen que todas las sociedades anónimas mantengan registros en los que se indique claramente cómo se utilizan sus fondos. El gobierno audita los libros cuando existen sospechas de prácticas contrarias a la ética.

En las leyes estadounidenses también se contemplan procedimientos similares que orientan los actos de todos los funcionarios públicos. En general, un empleado del gobierno, independientemente de su rango o de la manera en que haya sido designado, no debería aprovecharse indebidamente de su cargo para provecho personal. En el Reglamento sobre Adquisiciones Federales (*Federal Acquisition Regulation* –FAR) se incluyen detalladas prescripciones en cuanto al comportamiento. El sistema de FAR fue sancionado por la Ley de la Oficina de Políticas sobre Contrataciones Federales *(Office of Federal Procurement Policy* –OFPP) de 1974[4].

Las disposiciones más importantes son la prohibición de las gratificaciones y de los honorarios condicionales y la imposición de controles de integridad en las contrataciones. En cada una de ellas se procura definir claramente la manera en que los contratistas y los funcionarios gubernamentales pueden evitar que su conducta les cause problemas. La posibilidad de que los contratistas proporcionen bienes y servicios para beneficio personal de empleados federales está limitada por los estatutos penales y los reglamentos contractuales. Estas restricciones se aplican a cualquier elemento que revista un valor monetario, incluidos los regalos, recepciones sociales, préstamos, viajes, favores, atenciones, alojamiento, descuentos y comidas.

Muchas de las actividades que puede emprender un contratista con sus clientes privados (por ejemplo, invitar a cenar a un cliente potencial) están prohibidas cuando se trata de empleados del gobierno federal[5]. En vista de estas estrictas normas, los contratistas tienen que capacitar a los empleados que negocian con el gobierno federal para que comprendan

[4] Ley pública 93-400, tal como ha sido enmendada. El FAR es elaborado, promulgado y mantenido conjuntamente por el Secretario de Defensa, el Administrador de Servicios Generales y la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (*National Aeronautics and Space Administration* -NASA), de conformidad con sus autoridades estatutarias.

[5] Pese a lo anterior existen algunas excepciones a las reglas sobre gratificaciones. Por ejemplo, los contratistas pueden proporcionar a los empleados federales: a) alimentos y refrigerios sencillos que no se ofrezcan como parte de una comida; b) tarifas y descuentos convenientes disponibles para el público o para todos los empleados fiscales; y c) tarjetas de saludo y artículos de poco valor intrínseco (por ejemplo, insignias, trofeos). Los empleados federales también pueden aceptar regalos no monetarios, cuyo valor no exceda los US$ 20 por unidad y no sobrepase los US$ 50 anuales, de cualquier persona o empresa.

www.cepchile.cl

estas restricciones y eviten que se abrigue siquiera la sospecha de un acto ilícito.

1.A.1. Integridad en las contrataciones

Si existe la sospecha de un comportamiento indebido, los procedimientos establecen la manera en que los funcionarios de contrataciones deberán tratar el caso. La sección destinada a resguardar la delicada información usada para seleccionar las fuentes fue el resultado de un escándalo ocurrido en la década de 1980, cuando un subsecretario de Marina (designado políticamente) y otros funcionarios gubernamentales divulgaron información delicada sobre selección de fuentes a amistades que trabajaban para contratistas de la competencia. Este proceso se conoció en el Ministerio de Justicia con el nombre en clave de "Operación Viento Huracanado". Un artículo publicado en el diario *The Washington Post* al concluir la Operación Viento Huracanado en 1994[6] proporciona un breve resumen del caso que resulta útil para nuestros fines (ver Cuadro 2).

En el caso Litton la atención se concentra en la corrupción del lado de la oferta y contiene algunos aspectos que es preciso analizar con mayor detalle. En este caso, el delito fue la divulgación de "información confidencial interna", y no hubo un soborno directo a ningún funcionario. Las reglas de compras federales generalmente requieren un proceso de selección de fuentes formal y documentado. El Departamento de Defensa[7], en particular, exige que se siga un proceso de tres etapas para adjudicar un contrato en gran escala, en el cual participan los siguientes grupos *ad hoc*:

1. Una Junta de Evaluación para Selección de Fuentes (*Source Selection Evaluation Board* –SSEB), compuesta por una cantidad mínima de especialistas en áreas técnicas y en fijación de precios que analizan en detalle las propuestas presentadas por firmas en competencia. El funcionario de contrataciones es normalmente el Presidente de la SSEB y hace llegar sus análisis al

2. Comité Asesor para Selección de Fuentes (*Source Selection Advisory Committee* –SSAC), compuesto por un número limitado de ejecutivos administrativos de alto nivel, cuya misión es garantizar que se han considerado y se han analizado y documentado adecuadamen-

[6] Véase también *When the Pentagon Was for Sale*, por Andy Pasztor; Scribner, 1995.
[7] Directiva del Departamento de Defensa 5000.1.

www.cepchile.cl

Cuadro 2 Litton Industries se Declara Culpable, Escribiendo así el Capítulo Final del Escándalo del "Viento Huracanado".
Por Charles W. Hall, Asistente de Redacción, *The Washington Post*, 15 de enero de 1994, página A11.

La "Operación Viento Huracanado", el nombre en clave empleado para denominar la investigación federal de un escándalo relacionado con adquisiciones del Pentágono, llegó ayer a su fin cuando Litton Industries, Inc. accedió a pagar una última suma de US$ 3,9 millones en multas por comprar información interna en un intento por conseguir tres contratos militares. Litton, con sede en Beverly Hills, estado de California, se declaró culpable de tres cargos, entre ellos conspiración, apropiación ilícita de fondos estatales y fraude mediante operaciones financieras electrónicas.

Dos funcionarios de Litton habían sido condenados antes por comprar información confidencial sobre licitaciones públicas a dos consultores de defensa privados. Esta declaración de culpabilidad marcó el 64 fallo condenatorio derivado de la Operación Viento Huracanado, y el arreglo a que se llegó elevó a más de US$ 250 millones el monto recuperado por los querellantes federales de manos de la parte sentenciada.

"La Operación Viento Huracanado se cuenta entre las investigaciones y los procesamientos más exitosos que jamás haya emprendido el Departamento de Justicia para combatir delitos cometidos en oficinas", declaró la Procuradora General Janet Reno. "La Operación Viento Huracanado modificó radicalmente la forma en que se investigan y se enjuician los delitos cometidos en oficinas públicas".

Los empleados de Litton que fueron condenados, Thomas D. McAusland y Christopher M. Pafort, eran ejecutivos de alto nivel de Litton Data Systems, filial de Litton. "Ni los cargos contra los empleados, ni los cargos contra la empresa, incluyeron algún tipo de soborno de funcionarios gubernamentales, o de gratificación o de usurpación de contratos por parte de Litton", declaró Norman L. Roberts, vicepresidente ejecutivo y asesor jurídico de la empresa. "Ni los empleados ni la compañía se beneficiaron de forma alguna".

En virtud del último acuerdo, Litton pagó US$ 1,5 millones en multas penales; 1,3 millones en demandas civiles entabladas por el

www.cepchile.cl

Departamento de Justicia y US$ 1,1 millones para reembolsar al gobierno los fondos gastados en investigaciones.

Según consta en actas judiciales, Litton contrató a los consultores de defensa Thomas E. Muldoon y Mark C. Saunders, quienes a su vez obtuvieron información confidencial sobre licitaciones de dos ex oficiales de la Armada, George G. Stone y Jerry L. Manning. Los cuatro han sido condenados. Los consultores suministraron a Litton especificaciones e información de carácter técnico sobre licitaciones públicas relativas a tres contratos que Litton estaba intentando conseguir. Litton no se adjudicó ninguno de los dichos contratos.

La Operación Viento Huracanado salió a la luz pública en junio de 1988, cuando agentes federales ejecutaron 44 órdenes judiciales, registrando las oficinas de importantes contratistas de defensa, ejecutivos empresariales de alto nivel, consultores y funcionarios del Departamento de Defensa.

La investigación se inició cuando un contratista de defensa se quejó a investigadores del gobierno de que un consultor estaba ofreciendo información confidencial interna sobre un proyecto de defensa por varios millones de dólares, relató el abogado asesor del gobierno estadounidense, Joseph L. Aronica, principal abogado querellante en la Operación Viento Huracanado. Durante los siguientes 18 meses, los investigadores fueron fundamentando su causa utilizando 13 sistemas de escucha telefónica. El caso derivó finalmente en las condenas de 54 personas, incluido un ex subsecretario de Marina, un ex subsecretario adjunto de Marina y un ex subsecretario de la Aviación.

Asimismo, se sentenció a 10 empresas, incluida Unisys Corp., que pagó una multa sin precedente de US$ 190 millones por obtención ilegal de contratos. El caso también dio lugar a la promulgación de leyes y reglamentos más estrictos que rigen la adjudicación de contratos federales.

"Este caso demuestra que el testimonio de una sola persona sí tiene valor", opinó Aronica, refiriéndose al contratista que contribuyó a resolver el caso. "Se trata probablemente de la investigación más eficiente en función del costo que hayamos jamás emprendido. Recuperamos US$ 250 millones para el contribuyente estadounidense. Sin duda, la investigación no costó esa suma".

www.cepchile.cl

te todos los aspectos que afectan la adjudicación del contrato. Luego, el Presidente del SSAC expresa su recomendación para la adjudicación del contrato a

3. La Autoridad de Selección de Fuentes (*Source Selection Authority* –SSA), que es un individuo que ejerce la autoridad y la responsabilidad de asignar el contrato. Esta persona podría ser el Administrador de Programas (cargo no político) o un funcionario designado de alto nivel, incluido el Secretario de Defensa si se considera que el contrato amerita ese nivel de participación.

Si bien es posible sobornar a la SSA, una adjudicación carente de respaldo en los niveles inferiores del proceso sería vista como un hecho anómalo. También es posible que el personal de más alto rango influya en los niveles inferiores del proceso, pero el SSAC suele estar constituido por personas con diferentes dependencias jerárquicas, de modo que en este panel se conserva un mayor grado de independencia. A pesar de esto, las filtraciones de información en la SSEB o en el SSAC sobre objetivos internos o propuestas de competidores podrían bastar para inclinar la adjudicación a favor de una empresa.

El delito de Litton fue obtener esa "información confidencial interna", y aunque su abogado defensor subrayó que en este caso no hubo soborno, de todas maneras los funcionarios fueron condenados por corromper el proceso de contrataciones. Otro aspecto interesante de esta historia es que a pesar de haber conseguido información confidencial interna, Litton no se adjudicó ningún contrato.

La corrupción en el lado de la demanda, en la cual el funcionario designado políticamente u otro empleado procura recibir un soborno, también es posible en estas situaciones, pero puede resultar más difícil si se restringe la divulgación de información en los distintos niveles. Así pues, la SSA no debería tener acceso a los detalles del trabajo realizado en los niveles inferiores.

Sin embargo, el ingenio humano es infinito cuando se trata de transgredir las normas, por lo que designar a una empresa como la "única fuente" para un producto o redactar especificaciones de contratación que favorezcan a un determinado contratista son sólo dos maneras en que podría ocurrir este tipo de corrupción. Como resulta imperioso adoptar los resguardos necesarios contra esas acciones, se han reforzado los límites al acceso a datos internos confidenciales para así evitar su divulgación, y a los contratistas se les exige certificar que no han obtenido información ilegalmente.

www.cepchile.cl

Otro punto clave que se desprende de este artículo es que sólo un contratista no estuvo dispuesto a incurrir en esta conducta corrupta y permitió poner en marcha la Operación Viento Huracanado. El pequeño contratista de defensa se limitó a "dar un paso adelante" para denunciar ante el Servicio de Investigación de la Armada que había sido abordado por un consultor que le había ofrecido datos sobre propuestas y costos de los competidores en un contrato de la Infantería de Marina que recientemente había sido publicitado. El aparato de investigación delictual del Departamento de Justicia, concretamente el FBI (*Federal Bureau of Investigation*), asumió la responsabilidad de reunir pruebas de estos abusos. Por consiguiente, es necesario disponer de un mecanismo claro para investigar las infracciones, y además otorgar algún tipo de incentivo a los contratistas honrados para que conserven su probidad.

1.A.2. Oficina de Ética Pública

Además, en los Estados Unidos se ha creado una Oficina de Ética Pública (*Office of Government Ethics* –OGE). La OGE es la entidad fiscalizadora que supervisa los aspectos éticos para la rama ejecutiva del gobierno federal. La OGE proporciona asesoría y orientación a departamentos y organismos, al igual que a sus empleados, sobre asuntos relativos a la ética en el sector público. La oficina también responde consultas sobre ética formuladas por el público en general. Asimismo, redacta reglamentos sobre divulgación de información financiera, normas de conducta ética, empleos en otras áreas, intereses financieros, capacitación en aspectos éticos y restricciones a la aceptación de empleos después de haber trabajado para el gobierno.

La OGE también ofrece capacitación en aspectos de ética y edita folletos, videos y carteles educativos destinados a funcionarios gubernamentales. La oficina revisa periódicamente los programas de ética que se aplican en todo el gobierno. Incluye una división de servicios de educación y de programas, una división de divulgación de información financiera, una división de revisión de programas, una oficina jurídica y una oficina de recursos de información.

Por añadidura, la OGE y los organismos gubernamentales mantienen un sistema independiente de divulgación de Informes Públicos de Divulgación Financiera en el Formulario Estándar (*Standard Form* –SF) 278 presentados por altos funcionarios del Poder Ejecutivo. Los informes sobre nombramientos de funcionarios por parte del Presidente sujetos a la confirmación del Senado, funcionarios designados para organismos de ética, y sobre algunos otros funcionarios, están disponibles directamente en la OGE, para lo cual basta llenar el formulario de acceso adecuado (el 201).

www.cepchile.cl

CUADRO 3 ESBOZO DE LOS REGLAMENTOS SOBRE INTEGRIDAD DE LAS CONTRATACIONES

I. *De la divulgación y la obtención de información sobre propuestas u ofertas de los contratistas o información sobre la selección de fuentes*

A. Un empleado o ex empleado del gobierno estadounidense que participe en una contratación, o bien una persona que actúe en nombre del Gobierno norteamericano o lo asesore en un proceso de este tipo, y que tenga o haya tenido acceso a esa información, no deberá divulgarla antes de la adjudicación del contrato al cual se refiere la información. (FAR 3.104-4(a)).
B. Ninguna persona deberá obtener intencionalmente esa información antes de la adjudicación del contrato al cual ésta se refiere. (FAR 3.104-4(b))

II. *Ofertas de empleo en sectores ajenos al gobierno federal*
Un funcionario que participa personalmente y en un grado considerable en el proceso de contratación en que el monto exceda el umbral para una adquisición simplificada (US$ 100.000), y que sea contactado por un licitante para ofrecerle un empleo en un área ajena al gobierno federal durante la tramitación de la contratación deberá:

A. Notificar por escrito a su supervisor de este contacto; y
B. Rechazar la oferta; o
C. Inhabilitarse mediante una notificación escrita dirigida al Jefe de Operaciones de Contratación de conformidad con el Código de los Estados Unidos, 18 §208 hasta que se le autorice para reasumir sus funciones porque:

1. quien le hizo la propuesta de empleo ya no es un licitante; o
2. todas las conversaciones han concluido sin que se llegue a un acuerdo de empleo (FAR 3.104-4(c)).

D. Este requisito no es aplicable después de adjudicado el contrato o después de cancelado el proceso de contratación, aun cuando de conformidad con 18 U.S.C. §208 aún se seguirá exigiendo la inhabilitación de un empleado que esté gestionando un contrato.

III. *Aceptar una remuneración de un contratista*

A. Un ex funcionario no puede aceptar que un contratista le cancele una remuneración dentro del plazo de un año después de haber actuado como funcionario encargado de contrataciones, autoridad encargada de seleccionar las fuentes, miembro de la junta de evaluación para la selección de fuentes, o jefe de un equipo de evaluación financiera o técnica para una contrato adjudicado a ese contratista en que el monto involucrado exceda los US$ 10 millones.
B. La restricción anterior también se aplica a un ex funcionario que haya trabajado como gerente de programas, subgerente de programas o funcionario administrativo de contrataciones para un contrato por un monto superior a US$ 10 millones.
C. Se aplica a un ex funcionario que adoptó la decisión de:

www.cepchile.cl

1. adjudicar un contrato, una modificación, un subcontrato, una orden de trabajo o de entrega en que el monto supere los US$ 10 millones;
2. establecer gastos generales u otro tipo de tarifa aplicable a un contrato en que el monto sobrepase los US$ 10 millones; o
3. aprobar la emisión de uno o más pagos contractuales por más de US$ 10 millones, o bien pagar o llegar a un acuerdo en una reclamación por un monto superior a los US$ 10 millones. (FAR 3.104-4(d)).

D. Esta restricción puede aplicarse a decisiones adoptadas tras la adjudicación del contrato que no debía ser adjudicado en forma competitiva. La restricción no se aplica a la aceptación de una remuneración de una división o filial del contratista que no elabore productos o preste servicios idénticos o similares.
E. La prohibición de aceptar remuneraciones durante un año comienza:

1. a partir de la fecha en que el contratista fue seleccionado por un ex funcionario que en ese entonces haya ocupado un cargo enumerado en el párrafo A, pero no a contar de la fecha de adjudicación del contrato;
2. a partir de la fecha en que el contrato fue adjudicado por un funcionario que en ese entonces haya desempeñado un cargo enumerado en el párrafo A, independientemente de si estaba o no ocupando el puesto al momento de la selección;
3. a contar del último día en que un funcionario haya ocupado un cargo enumerado en el párrafo B; o
4. a contar de la fecha en que se adoptó una decisión enumerada en el párrafo C.

IV. *Definiciones*

A. La información sobre propuestas u ofertas de los contratistas que no estará disponible para el público incluye:

1. datos sobre costos o fijación de precios;
2. costos indirectos y costos directos de mano de obra;
3. información sobre procesos, operaciones o técnicas de fabricación de propiedad de una empresa; e
4. información calificada por el propio contratista como "información sobre propuestas u ofertas del contratista".

B. La información sobre la selección de fuentes que no estará disponible para el público incluye:

1. precios de las propuestas;
2. costos o precios propuestos por los oferentes;
3. planes para la selección de fuentes y evaluaciones técnicas;
4. evaluaciones técnicas, evaluaciones de costos o precios, determinaciones de margen competitivo, clasificación de las propuestas, informes emitidos por paneles de selección de fuentes; y
5. otro tipo de información calificado como "selección de fuentes", teniendo en cuenta la opinión de que su divulgación perjudicaría el proceso de contratación.

www.cepchile.cl

Los Informes SF 278 presentados por esos funcionarios y por otros empleados del sector público también están disponibles en los propios departamentos y organismos donde ellos trabajan. Estos registros pueden consultarse en virtud de la Ley sobre Ética en el gobierno promulgada en 1978 (5 apéndice al Código de los Estados Unidos, §105), sujetos a ciertas restricciones en cuanto a su uso (incluida una prohibición general para su uso comercial, exceptuándose su divulgación al público en general a través de medios de difusión y de comunicación).

Los procedimientos de acceso dispuestos en la Ley de Ética también se aplican a algunos otros "archivos reservados", incluidos certificados de traspaso de intereses y algunos archivos calificados que se mantienen en custodia. Mediante un procedimiento separado para el cual basta una solicitud, la OGE también facilita informes semestrales de los organismos públicos sobre regalos en forma de viaje recibidos de fuentes no gubernamentales de conformidad con una disposición reglamentaria especial, 31 U.S.C. §1353.

1.B. La Corrupción en el Comercio Internacional

Los gobiernos nacionales pueden enfrentar problemas de corrupción dentro de sus propias fronteras o en países extranjeros. Históricamente, los países han estado más interesados en controlar y castigar los actos de soborno cometidos dentro de su territorio. En el contexto de la nueva economía mundial existe cada vez mayor conciencia dentro de las naciones dedicadas al comercio de que cuando sus propios compatriotas ofrecen sobornos a funcionarios extranjeros perjudican la economía mundial en la que ellas se están integrando progresivamente.

La prueba más amplia de esta toma de conciencia relativamente reciente es la Convención sobre Combate al Soborno de Funcionarios Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales. Esta Convención, denominada a menudo Convención Antisoborno, fue firmada el 17 de diciembre de 1997 y entró en vigencia el 15 de febrero de 1999.

En este acuerdo internacional sólo se considera el soborno en el lado de la oferta y no en el lado de la demanda[8]. Su patrocinadora, la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), reconoce que también debe tenerse en cuenta este último, pero explica que abordar el soborno en el lado de la oferta era la primera etapa lógica ya que los con-

[8] Nota del Editor: Transparency International ha criticado que los Estados Unidos apruebe esta Convención y derogue implícitamente su ley de 1977 mencionada en 1.A, pues esta última era más amplia, ya que también sancionaba el soborno a funcionarios públicos extranjeros en transacciones *nacionales*, que son tan importantes como las internacionales.

www.cepchile.cl

tratistas de los países de la OCDE constituyen la mayor fuente potencial de dinero para sobornos.

Esta convención, suscrita por 34 países –todos los miembros de la OCDE[9], más cinco países adicionales–[10] obliga a sus firmantes a:

- Adoptar la legislación nacional para transformar el soborno de un funcionario público extranjero en un delito.
- Adoptar una definición amplia de funcionario público, es decir, todas las personas que ejercen una función pública.
- Castigar el soborno con sanciones penales eficaces, proporcionales y disuasivas similares a las aplicadas al soborno de los funcionarios públicos nacionales.
- Interpretar la jurisdicción territorial de la manera más amplia posible (estableciendo jurisdicción nacional si es compatible con el ordenamiento jurídico nacional).
- Si el sistema nacional no dispone la responsabilidad penal de las empresas privadas, imponer sanciones disuasivas no penales, incluidas las multas.
- Cooperar con acciones judiciales entabladas por otros países (incluida la eliminación del secreto bancario como fundamento legal válido esgrimido por las instituciones financieras para denegar el acceso a sus registros).

Los programas de ética en el sector público pueden basarse en la integridad (por ejemplo, un enfoque positivo que se concentre en el incentivo, en el apoyo y en los valores y al mismo tiempo reste énfasis a las medidas coercitivas), o bien en el cumplimiento de las leyes (por ejemplo, hacer hincapié en la denuncia y en el castigo de violaciones a la ética). En una muestra de programas de ética constituida por 9 países seleccionados de entre sus miembros en 1996[11], la OCDE descubrió que en todos ellos se observaban algunos aspectos de ambos enfoques. Aun así, el enfoque integral de Portugal, México y los Estados Unidos se basaba en el cumplimiento de las leyes. Los demás países de la muestra –Australia, Finlandia, Holanda, Nueva Zelandia, Noruega y Gran Bretaña– adoptaron un enfoque basado más bien en la integridad.

[9] Australia, Austria, Bélgica, Canadá, la República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelandia, Noruega, Polonia, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía, Gran Bretaña, Estados Unidos.

[10] Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y Eslovaquia.

[11] *Ethics in the Public Service*, Public Management Occasional Paper No. 14, OCDE 1996.

www.cepchile.cl

Entre los países signatarios de la Convención sobre Combate al Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales es dable esperar un viraje en los programas nacionales hacia los aspectos basados en el acatamiento de la ley, porque en las exigencias de la convención para las leyes nacionales en lo relativo a los sobornos en el extranjero se hace hincapié en el cumplimiento de la ley; y se exige que las leyes sobre soborno en el extranjero sean por lo menos tan estrictas como las que se aplican a las transgresiones al interior del país.

2. Capacitación Profesional de los Oficiales de Compras

El profesionalismo se define como la condición, los métodos o las normas de conducta que se aplican dentro de un área de especialización laboral. Su presencia ayuda a controlar la corrupción. Aun cuando el hecho de ser un profesional no elimina la posibilidad de que determinados miembros sean corruptos, esa condición sirve para controlar los comportamientos indebidos al permitir que los actos sean juzgados de acuerdo con normas aceptadas por la profesión.

La labor de los funcionarios públicos a cargo de operaciones de contratación no debería percibirse como una tarea burocrática y mecánica, sino como parte del proceso estratégico que consiste en controlar el uso de recursos estatales a través de una interacción dirigida con el sector privado. Sólo cuando se considera a los funcionarios desde esta óptica se podrá desarrollar una cultura de profesionalismo y comportamiento ético. Lo anterior no significa que todos los cargos en el área de las contrataciones públicas tienen que ser ocupados por personas con los más altos niveles de aptitud, ya que muchas tareas pueden transformarse en una rutina si se diseñan adecuadamente, como por ejemplo realizar pedidos de suministros de acuerdo con contratos de referencia previamente negociados. El punto es que el personal directivo de contrataciones públicas tiene que comprender claramente su función y desarrollar una cultura propia de responsabilidad y rendición de cuentas para gestionar estos recursos en forma adecuada.

2.A. Funciones y Responsabilidades

La carencia general de procedimientos y de disciplina en muchos sistemas de contrataciones públicas es testimonio de la falta de profesionalismo en el conjunto del personal. La necesidad de profesionalismo en las contrataciones se torna más imperiosa a medida que crece la economía

www.cepchile.cl

de un país, y cuando los productos y servicios que adquiere se vuelven más refinados. Si se pretende que las funciones de contratación respalden adecuadamente este crecimiento, las responsabilidades del personal en esta área se tornarán más complejas. Un mayor grado de profesionalismo significará que el personal de contrataciones puede:

- formarse una opinión más informada sobre lo que está disponible en el mercado nacional y en los mercados mundiales;
- contar con conocimientos sobre las mejores prácticas a nivel nacional –e internacionalmente aceptadas– en materia de contrataciones y de gestión de contratos; y
- Aplicar prácticas comerciales a nivel nacional y mundial al interior del sistema de contrataciones públicas.

En el estudio llamado *El futuro de las compras y de la oferta: Pronóstico para 5 y 10 años*[12], se señala la necesidad de contar con un personal más flexible y profesional en el área de contrataciones. En este estudio se analizó a los gerentes generales y a los profesionales a cargo de las contrataciones para determinar las tendencias y sus efectos en las contrataciones. La más importante de dichas tendencias era la de "esperar, aceptar y exigir cambios". En todo el mundo la mayoría de la gente se encuentra hoy en día analizando con ojos críticos las tradiciones inveteradas y el *statu quo*, para explorar la posibilidad de introducir mejoras. Un ejemplo que se menciona en el estudio es el aumento exponencial del ritmo de cambio que se observa en la vida de muchas personas a medida que adquieren nuevas tecnologías para modificar la forma de comunicarse tanto en el plano personal como en el profesional.

La otra gran tendencia se refiere a que "la economía mundial está creciendo". Este fenómeno ha sido impulsado en gran parte por cambios políticos y tecnológicos en los mercados financieros mundiales. Como hemos apreciado en los recientes sucesos ocurridos en Asia, un descenso en las fortunas económicas de una nación repercute directamente en los mercados mundiales, lo cual a su vez tiene un impacto directo en los precios y en las decisiones de abastecimiento.

Estas tendencias del sector privado también operan en el sector público. El rápido aumento en el uso del comercio electrónico en los mercados mundiales es un ejemplo adicional de la necesidad de contar con un

[12] *The Future of Purchasing and Supply - A Five and Ten Year Forecast*, iniciativa de investigación conjunta emprendida por el Center for Advanced Purchasing Studies, (*www.capsresearch.org*), la National Association of Purchasing Management y A. T. Kearney, Inc. Tempe, Arizona, 1998.

www.cepchile.cl

personal adecuadamente capacitado y administrado para adaptarse a las nuevas tendencias dentro de un sistema estructurado como el de las contrataciones públicas. La rapidez con que un gobierno aprovecha esta tendencia depende del nivel de profesionalismo observado en su personal.

Las técnicas competitivas perfeccionadas aplicadas por un personal profesional y adecuadamente capacitado, empleando normas de calidad y prácticas comerciales modernas, también pueden contribuir a mejorar la eficiencia de los proveedores locales para los contratos públicos. Para los gobiernos, esos niveles de eficiencia se pueden traducir directamente en la adquisición de bienes y servicios adicionales para satisfacer las necesidades nacionales, en el financiamiento de programas de mayor prioridad, o incluso en una rebaja de impuestos para el público, lo cual propicia el desarrollo.

2.B. Plan de profesionalización en 8 etapas del CCI

La creación de un equipo de personas competentes que lleven a cabo la ardua tarea de gestionar las contrataciones públicas es una necesidad nacional. El Centro de Comercio Internacional (CCI) UNCTAD/OMC recomienda que se aplique un programa de ocho etapas para desarrollar la necesaria infraestructura para capacitación en el área de contrataciones. Este programa se concentra en la tarea de incorporar cuanto antes a las organizaciones y a otras personas involucradas en el proceso y así elaborar un plan de aplicación óptimo para el país.

Primera etapa: concentrar las responsabilidades del personal de contrataciones. Asignar la responsabilidad por los sistemas de contrataciones públicas a un administrador de sistemas de contratación. Lo anterior involucra la capacitación del personal de contrataciones y la supervisión tanto del sistema como de la adecuada puesta en práctica de las iniciativas de capacitación y del avance profesional del personal.

Segunda etapa. Identificar los estándares de rendimiento profesional y requisitos de certificación aceptados internacionalmente. Adaptar los estándares de los modelos internacionales. Existen varios estándares internacionales a los que se puede recurrir. Entre las organizaciones más importantes e internacionalmente reconocidas que certifican a los ejecutivos de contrataciones pueden mencionarse la *National Association of Purchasing Managers* (NAPM) y el *Chartered Institute of Purchasing and Supply* (CIPS), pero existen otras instituciones que mantienen sistemas de certificación de profesionales en el área de contrataciones. Los programas de certificación del CIPS y de la NAPM

www.cepchile.cl

son modelos que deberían analizarse antes de terminar de delinear los estándares de rendimiento profesional.

Tercera etapa. Identificar a los miembros de una red de proveedores de capacitación. Obtener información de organizaciones públicas interesadas, entidades paraestatales y organizaciones no gubernamentales, al igual que de proveedores de capacitación del sector privado que puedan tener algún grado de interés. Estas organizaciones podrían participar en la segunda, tercera, cuarta, quinta y octava etapas. La amplia participación de dichas entidades debería producir los siguientes resultados:

- Un programa de capacitación perfeccionado gracias a su afinamiento.
- Mayor grado de aceptación entre las organizaciones participantes al sentirse propietarias del programa.

Cuarta Etapa. Establecer y coordinar planes de capacitación a nivel nacional. Impartir capacitación basada en estándares adaptados a las necesidades del país, establecidos como parte de la segunda etapa. Al desarrollar este proceso de capacitación resulta importante:

- Concentrarse en las aptitudes necesarias para aplicar una política de contrataciones recién establecida.
- Especificar la capacitación formal o medios alternativos para adquirir y demostrar estas aptitudes y competencias.
- Abarcar toda la escala de progresión desde los empleados que recién ingresan en la empresa hasta el nivel ejecutivo.

La progresión de profesionales al interior del personal debería basarse en pruebas de que el funcionario ha alcanzado el nivel de aptitudes necesario para desenvolverse sin problemas en los niveles sucesivos hasta lograr completar un currículo de cursos básicos que abarcan todas esas aptitudes. Debería impartirse una serie de cursos elementales basados en las principales responsabilidades funcionales de cada grupo destinatario. Por ejemplo, un funcionario de contabilidad no seguirá la misma serie de cursos que un comprador.

Además de las variaciones debidas a necesidades de niveles de aptitud, las entidades de contratación deberían actuar con prudencia y tener en cuenta las variaciones necesarias para adaptar áreas especializadas de contratación que requieren una consideración especial; por ejemplo, las contrataciones de obras públicas. Cuando se aplican los niveles y las variaciones

www.cepchile.cl

apropiados a cada profesional, surge como resultado el plan de administración de su carrera.

Quinta etapa. Elaborar o adaptar materiales para los cursos, fomentar la participación de los miembros de la red de capacitación. Se distinguen dos etapas esenciales:

- Diseño del curso. En la labor de diseño se incluyen la fijación de objetivos del curso, la adecuación de los estándares identificados previamente a los objetivos, la asignación de un nivel de aptitudes (conocimientos, comprensión, aplicación o análisis) apropiado para los destinatarios participantes.
- Creación o adaptación de materiales para los cursos.

Sexta etapa. Distribuir los materiales finales del curso a todos los miembros de la red de capacitación. No hay que limitar la distribución a aquellos que participaron en el proceso de desarrollo durante las primeras cinco etapas del programa. Es preciso garantizar particularmente que todas las fuentes potenciales de capacitación estén incluidas en la lista de distribución: instituciones educacionales que impartan capacitación relativa al área empresarial, capacitadores empresariales comercialmente disponibles y asociaciones empresariales profesionales. La existencia de materiales fácilmente disponibles puede incentivarlos para que:

- Utilicen los mismos objetivos y estándares identificados en materiales de cursos patrocinados por el Estado.
- Ofrezcan cursos sobre contrataciones de nivel profesional que de otra manera no hubieran incluido en sus programas.

Séptima etapa. Identificar recursos financieros para capacitación. El mejoramiento de las aptitudes del personal de contrataciones redunda en ahorros de costo para la organización. En consecuencia, teóricamente el programa debería pagarse por sí solo una vez que se haya puesto en marcha. En el corto plazo, sin embargo, existen dos fuentes potenciales de financiamiento:

- Recursos presupuestarios internos.
- Recursos de donantes.

Octava etapa. Verificar el éxito del programa de capacitación. La pregunta que se plantea en último término es: ¿Se está cumpliendo con los estándares establecidos? Para responderla cabalmente, en las evaluaciones habría que analizar tres niveles distintos de resultados:

www.cepchile.cl

- Resultados inmediatos. Si el programa es exitoso quedarán de manifiesto cambios en las aptitudes, los conocimientos o las actitudes, dependiendo de cuáles hayan sido los objetivos originales del curso.
- Resultados intermedios. Estos resultados se ven reflejados en el comportamiento durante el trabajo práctico. Por tanto, la evaluación involucra la supervisión del rendimiento en el trabajo de los alumnos participantes. Así pues, lo común es que la efectúe el supervisor del participante. Resulta útil proporcionar a los supervisores pautas y formularios tipo para que estructuren las evaluaciones.
- Resultados en el largo plazo. Estos resultados son el reflejo de cambios ocurridos en el funcionamiento de la organización como consecuencia de la capacitación. Normalmente es más difícil evaluar estos resultados ya que es posible que hayan influido otras variables fuera de la capacitación (las del programa de eficiencia, reducciones de personal, etc.).

2.C. La experiencia de los Estados Unidos

Resulta instructivo analizar la situación de los funcionarios de contrataciones y su capacitación en los Estados Unidos para formarse una idea más clara sobre lo que podría ser un sistema bien integrado. En este país, la autoridad para realizar contrataciones se transfiere por intermedio del Presidente a las autoridades políticas de los organismos del Poder Ejecutivo. A lo largo de los últimos 30 años se ha ejercido una constante presión desde el interior de las entidades públicas y del Congreso para mejorar la administración del sistema mediante el cual se asignan cada año cerca de US$ 200.000 millones. Lo anterior ha redundado en una infraestructura de contrataciones públicas formada por organismos y personas responsables encargados de gastar el dinero destinado a contrataciones. Los empleados a cargo de las contrataciones, lo mismo que otros funcionarios públicos, están sujetos al Decreto Ejecutivo Presidencial 12674, del 12 de abril de 1989, "Principios de conducta ética para funcionarios y empleados públicos".

2.C.1. Responsabilidades del ejecutivo superior de contrataciones

Según lo exige la ley (Ley OFPP, Título 41, Código de los Estados Unidos, Sección 414) cada jefe de organismo debe nombrar a un "ejecutivo superior de contrataciones" responsable de la gestión administrativa del sistema de adquisiciones de la entidad ejecutiva, incluida la aplicación de políticas, reglamentos y estándares originales y propios. Esta persona es

www.cepchile.cl

además responsable de la planificación del avance profesional y del ejercicio de la autoridad de contratación al interior de la entidad (Título 41, Código de los Estados Unidos, Sección 433).

Sólo los funcionarios de contrataciones pueden celebrar y suscribir contratos en nombre del gobierno. En algunos organismos, una cantidad relativamente pequeña de funcionarios de alto nivel son designados funcionarios de contrataciones sólo en virtud de su cargo. Los funcionarios de contrataciones son escogidos y nombrados tras haberse considerado su integridad y su experiencia. Ellos tienen la facultad para celebrar, administrar o rescindir contratos, así como para adoptar determinaciones y emitir veredictos relacionados. Estos funcionarios pueden comprometer al gobierno sólo en la medida de la facultad que les haya sido delegada y que reciben por escrito de la autoridad que los designa. El público debe tener fácil acceso a información sobre los límites de la autoridad de los funcionarios de contrataciones.

Los funcionarios de contrataciones son responsables de garantizar que se hayan cumplido todas las exigencias relativas a leyes, decretos ejecutivos, reglamentos y otros procedimientos pertinentes. Es su deber asegurar que se hayan adoptado todas las medidas necesarias para realizar contratos eficaces, garantizar la observancia de los términos del contrato y resguardar los intereses de los Estados Unidos en sus relaciones contractuales. Con el fin de cumplir estas responsabilidades, a los funcionarios de contrataciones se les pide que apliquen su criterio comercial con el máximo de tino.

Con el objeto de promover prácticas comerciales leales con los contratistas, los funcionarios de contrataciones tienen que garantizar que se dispone de fondos suficientes para cumplir con los compromisos estipulados en el contrato, que los contratistas recibirán un trato imparcial, justo y equitativo, y que solicitarán y considerarán los consejos de especialistas en auditoría, derecho, ingeniería, transporte y otras áreas, según sea apropiado.

La rescisión del nombramiento de un funcionario de contrataciones se realizará por carta, a menos que el Certificado de Nombramiento contenga otras disposiciones que incluyan la rescisión automática. La rescisión deberá obedecer a motivos tales como reasignación, cese en el empleo o desempeño insatisfactorio. Normalmente, los funcionarios de contrataciones encabezan un equipo de especialistas, asistentes y empleados en el área de contratos que preparan el documento que será firmado, proceso que suele incluir los llamados a licitación, la evaluación de las ofertas recibidas y la negociación de los términos del contrato si fuera necesario.

www.cepchile.cl

2.C.2. Gestión de la carrera profesional en el Departamento de Defensa

El Departamento de Defensa creó una Universidad de Adquisiciones de Defensa (*Defense Acquisition University* –DAU) 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. En 1990, el Título XII de la Ley Pública 101-510 añadió un nuevo capítulo 87 sobre Perfeccionamiento del Personal de Adquisiciones de Defensa al Título 10 del Código de Estados Unidos. Se exigió al Secretario de Defensa que estableciera políticas y procedimientos para administrar de manera eficaz y uniforme el personal en el Departamento de Defensa. La ley era aplicable sólo al personal de adquisiciones de defensa[13]. Los siguientes son algunos aspectos clave de la Ley:

- Requirió algunas calificaciones específicas en cuanto a educación, experiencia, exigencias de títulos y capacitación obligatoria para labores de adquisición (Cuadro 4, más abajo);
- Creó nuevas unidades de adquisición para personal de adquisición de nivel superior, con especiales exigencias de calificaciones para los gerentes de adquisiciones;
- Creó nuevas autoridades de educación y capacitación para oportunidades de educación cooperativa, un programa de becas, un programa de internado para progreso en la carrera y una nueva Universidad de Adquisiciones de Defensa;
- Requirió la creación de una base de datos para evaluar el progreso y exigió la entrega de informes anuales sobre la marcha del programa.

La aprobación de la Ley sobre Perfeccionamiento del Personal de Adquisiciones de Defensa incentivó la adopción de medidas para dotar a las entidades civiles de autoridades similares, de manera que las normas sobre gestión de la carrera fueran coincidentes en los organismos de defensa y civiles. Bajo el liderazgo de la OFPP y su Instituto de Adquisiciones Federales, el Congreso dio forma legal a estos requisitos, garantizando así que lo que muchos jefes de organismos ya estaban haciendo se haría ahora en forma universal y coherente.

[13] Al interior del Departamento de Defensa, dentro del personal de "adquisiciones" se incluyen gerentes de programas y otros funcionarios que participan en la labor de crear sistemas militares, lo mismo que funcionarios que en los organismos civiles se designan comúnmente con el término "contrataciones".

www.cepchile.cl

En virtud de la Ley de Reforma de las Adquisiciones Federales (*Federal Acquisition Reform Act* –FARA) de 1996, a la OFPP se le confirió la autoridad explícita sobre el personal de adquisiciones federales en una nueva sección 433. El jefe de cada organismo ejecutivo, tras consultar con el Administrador de Políticas sobre Contrataciones Federales, debe establecer políticas y procedimientos para la administración eficaz (incluidos el acceso a determinados cargos, la educación, la capacitación, el avance en la carrera e incentivos al desempeño) del personal de adquisiciones del organismo.

El ejecutivo superior de contrataciones de la entidad tiene que aplicar esta autoridad, lo cual debe incluir la elaboración de un plan para el progreso en la carrera del personal del organismo. En relación con cada una de esas carreras, el jefe de cada organismo ejecutivo tiene la obligación de fijar requisitos para completar los trabajos exigidos en los cursos y la capacitación práctica en las labores y tareas críticas relativas a las compras. El jefe de cada organismo ejecutivo tiene, además, el deber de alentar a los empleados para que mantengan al día sus conocimientos sobre adquisiciones y en términos generales perfeccionen sus nociones sobre otras disciplinas relacionadas con la administración de adquisiciones mediante programas académicos y otras actividades de desarrollo personal.

Con el fin de promover mejoras en el desempeño, cada jefe de organismo tiene que aplicar un sistema de incentivos para recompensar el desempeño de los empleados que contribuyan a alcanzar los objetivos de rendimiento de la empresa. Entre estos incentivos se incluyen aumentos de sueldo y ascensos más rápidos. El jefe del organismo, a través del Ejecutivo Superior de Contrataciones, también es responsable de establecer requisitos de calificación para incorporarse al personal, y de reservar fondos para financiar la capacitación del personal.

2.C.3. ¿Cuán profesional es el personal de compras?

La necesidad de contar con una estrategia global para el personal de contrataciones fue confirmada por la encuesta[14] aplicada al personal de contrataciones públicas en la serie ocupacional de especialistas en contratos (1102), realizada por la Junta de Protección del Sistema de Méritos (*Merit System Protection Board* –MSPB).

La MSPB efectuó esta encuesta como parte de su amplio cuerpo de funciones como organización, que incluye la verificación de tendencias en el personal federal. Los funcionarios de contrataciones han sido a me-

[14] *Workforce Quality And Federal Procurement: An Assessment*. Julio de 1992. U.S. Merit Systems Protection Board, 1120 Vermont Avenue, NW, Washington, DC 20419.

www.cepchile.cl

CUADRO 4 PROGRAMA DE PROGRESO EN LA CARRERA DE ADQUISICIONES DEL DEPARTAMENTO DE DEFENSA DESTINADO AL PERSONAL DE CONTRATACIONES[15]

	Requisitos de educación	Requisitos de capacitación
Primer nivel (oficial subalterno y equivalentes en el ámbito civil)	*Obligatorios* a. Título obtenido en un college o b. 24 horas de trabajos de curso a nivel de college en materias comerciales, o c. aprobar un examen de equivalencia o d. contar con al menos 10 años de experiencia al 1 de octubre de 1991.	*Obligatorios:* a. Haber seguido un curso de nivel básico sobre contrataciones en la Universidad de Adquisiciones de Defensa. b. Haber seguido un curso de nivel básico sobre fijación de precios de contratos en la Universidad de Adquisiciones de Defensa.
Segundo nivel (oficial con grado de coronel, teniente coronel o mayor y equivalentes en el ámbito civil).	*Obligatorios:* a. Título a nivel de college o b. 24 horas de trabajos de curso a nivel de college en materias comerciales, o c. aprobar un examen de equivalencia o d. contar con al menos 10 años de experiencia al 1 de octubre de 1991. *Deseables:* a. Estudios de postgrado en administración de empresas o contrataciones.	*Obligatorios:* a. Haber seguido un curso de nivel intermedio sobre derecho contractual en la Universidad de Adquisiciones de Defensa. b. Haber seguido un curso de nivel intermedio sobre análisis de precios y costos en la Universidad de Adquisiciones de Defensa. c. Haber seguido un curso de nivel intermedio sobre operaciones contractuales o gestión de contratos en la Universidad de Adquisiciones de Defensa.
Tercer nivel (oficial superior y equivalentes en el ámbito civil).	a. Título a nivel de college o b. 24 horas de trabajos de curso a nivel de college en materias comerciales, o c. aprobar un examen de equivalencia o d. contar con al menos 10 años de experiencia al 1 de octubre de 1991. *Deseables:* Título de Master en administración de empresas o en contrataciones.	*Obligatorios:* Haber seguido un curso de nivel avanzado sobre contrataciones de nivel ejecutivo en la Universidad de Adquisiciones de Defensa. Haber seguido un curso de nivel avanzado sobre operaciones de contratación o gestión de contratos en la Universidad de Adquisiciones de Defensa. *Deseables:* Capacitación de dos semanas en administración y liderazgo.

[15] Fuente: DOD Manual 5000.52-M.

www.cepchile.cl

nudo objeto de críticas por actos cuestionables en operaciones de contratación. Un aspecto clave que la MSPB intentó abordar en la encuesta fue la calidad del personal de contrataciones federales.

La MSPB escogió analizar empleos en el ámbito de las contrataciones, incluidos el de especialista en contratos, negociador de contratos, analista de contrataciones y otros puestos similares. Las encuestas se enviaron a aproximadamente 9.300 personas en la serie ocupacional GS 1102, distribuidas entre personas de todas las categorías profesionales y en todos los organismos públicos que emplean especialistas en contrataciones. Las encuestas fueron contestadas por 5.800 especialistas en contrataciones.

Mediante una segunda encuesta, enviada al supervisor de cada empleado seleccionado, se obtuvo una evaluación independiente de la calidad del trabajo de cada empleado. En el caso de los supervisores, 5.460 respondieron la encuesta.

En la encuesta de la MSPB se pidió a los empleados que se autoevaluaran en nueve aptitudes básicas[16] consideradas críticas en el área de las contrataciones. Se les pidió que proporcionaran calificaciones en una escala de cuatro puntos que fluctuaba entre (1), que indicaba que no poseen esa aptitud, y (4) que indicaba que poseían esa aptitud en un alto grado. También se solicitó a los supervisores que calificaran a los empleados en estas nueve aptitudes, utilizando la misma escala de cuatro puntos. El promedio de las calificaciones entregadas por los empleados superó el de las proporcionadas por los supervisores.

Un porcentaje considerable de empleados y supervisores creía que existía la necesidad de mayor capacitación en casi todos los aspectos de la labor desempeñada por los especialistas en contratos. Puesto que resulta difícil medir el desempeño laboral real en un área como las contrataciones, la MSPB intentó analizar una diversidad de mediciones potenciales del desempeño para determinar la calidad del trabajo realizado por especialistas en contrataciones federales. En el caso de los empleados lo anterior incluyó calificaciones de evaluación del desempeño anual y reconocimientos recibidos.

La MSPB también procuró obtener un cuadro más completo de la calidad de la labor que cumplen los especialistas en contrataciones federales al recopilar información sobre su labor entrevistando a personas que dependen del trabajo que ellos realizan; es decir, los clientes del proceso de contratación. Lo anterior se realizó mediante dos encuestas adicionales: una que fue distribuida entre miembros del Servicio Ejecutivo Superior y

[16] Las aptitudes esenciales identificadas para la encuesta fueron: planificación y organización; relaciones humanas; capacidad analítica; comunicación oral; innovación en la escritura; poner en marcha iniciativas; efectuar negociaciones.

www.cepchile.cl

una segunda que fue enviada a empresas del sector privado que en la actualidad tienen contratos con el gobierno. A los encuestados se les preguntó acerca de la eficacia general de las prácticas de contrataciones federales, la calidad de los productos recibidos por el gobierno del sector privado y la calidad del desempeño de cada uno de los especialistas en contrataciones con que les tocó tratar.

Se recibieron respuestas de más de 900 gerentes de Servicios Ejecutivos Superiores con algún grado de participación en el proceso de contratación. Su reacción fue que si bien estimaban que los funcionarios de contrataciones estaban básicamente bien capacitados y actuaban con imparcialidad, les parecía que el sistema de contrataciones no resultaba beneficioso para el gobierno. Existía un consenso en cuanto a que el sistema involucraba un grado excesivo de tramitación burocrática con funcionarios de contrataciones que no respondían a las necesidades de sus clientes.

También se recibieron respuestas de más de 300 contratistas, quienes indicaron que el proceso de contrataciones era visto como un mecanismo lento y engorroso, y posiblemente no beneficiaba al público. Los funcionarios de contrataciones eran considerados personas de fácil trato y corteses, pero con un nivel de capacitación y conocimientos menor que el que desearían muchos contratistas.

En la encuesta de la MSPB quedó demostrado que es necesario preocuparse del personal y del proceso de contrataciones para mejorar el sistema de contrataciones públicas.

Si bien se han gastado anualmente muchos millones de dólares en capacitación sobre contrataciones, los ejecutivos en esta área han proporcionado una asesoría insuficiente para pronosticar y presupuestar las necesidades de capacitación en la materia. El único departamento que contaba con avanzados procesos de predicción y de preparación de presupuestos era el de Defensa. Se desconocía la magnitud de las necesidades de la mayoría de los organismos públicos. De modo que el monto de dinero asignado a la capacitación del personal de contrataciones era esencialmente desconocido y difícil de administrar, tanto a nivel de los organismos como en todos los ámbitos del gobierno.

Si bien la encuesta de la MSPB suministró datos objetivos sobre lo que aún se requería para mejorar la calidad y el nivel profesional del personal, los organismos debieron luchar realizando esfuerzos fragmentarios para mejorar la situación.

www.cepchile.cl

3. Sistemas de Protesta y Disputa

Las quejas sobre actos gubernamentales formuladas por licitantes decepcionados tanto antes como después de la adjudicación de contratos permiten mejorar los procesos de contratación. Se trata de un importante mecanismo de autosupervisión para garantizar una adecuada administración al permitir que las personas más afectadas por el sistema hagan presentes los problemas que les aquejan. Las reclamaciones fundadas de los proveedores obligan a revisar los actos cuestionables o indebidos de modo de fortalecer el sistema de contrataciones y mantener la integridad y la responsabilidad del gobierno.

Las quejas que surgen antes de la adjudicación del contrato –o durante la etapa de elaboración del mismo– se conocen generalmente como *protestas*. Las quejas formuladas tras la adjudicación –o durante la fase de firma del contrato– se suelen denominar *disputas* en torno al contrato.

Un licitante puede sostener también que está siendo perjudicado porque no se siguieron procedimientos competitivos adecuados. Las leyes de contratación que proporcionan un medio para presentar un recurso normalmente designan el foro o los foros donde se pueden interponer esos recursos. En la mayoría de los países se recomienda el organismo contratante como la primera instancia de revisión, con la posibilidad de ulteriores revisiones en instancias de autoridad superiores.

Por añadidura, en algunos países la legislación considera la posibilidad de presentar recursos ante cuerpos administrativos, o de interponerlos judicialmente mediante un tribunal. En algunos países las reclamaciones sobre contrataciones deben ser resueltas por un tribunal arbitral, cuya composición en algunos casos está estipulada en la ley sobre contrataciones. Por lo general, los cuerpos administrativos independientes son reconocidos como un mecanismo eficiente para tratar reclamaciones sobre contrataciones, en lugar de llegarse al extremo de exigir que se interpongan acciones judiciales. Lo anterior ocurre especialmente en los casos en que existe la posibilidad de revisiones judiciales incluso después de una revisión administrativa.

3.A. La Experiencia de los Estados Unidos

En los Estados Unidos existen diversos foros donde se pueden revisar las protestas. Un reclamante puede recusar un llamado a licitación ante el organismo contratante, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de Reclamaciones Federales, o cortes de distrito estadounidenses. Las protestas dirigidas al funcionario de contrataciones en el organismo de contratación son

www.cepchile.cl

CUADRO 5 FOROS PARA RECUSAR PROPUESTAS EN LOS ESTADOS UNIDOS

Foro	Criterio de revisión	Observaciones
El propio Servicio u organismo contratante	Revisiones administrativas para garantizar que los actos se han ajustado a las políticas, las leyes y los reglamentos.	Entrega a la administración superior información sobre cómo están desempeñando su labor los funcionarios de contrataciones. Es probable que no se la considere tan objetiva.
Tribunal de Cuentas	Revisión para determinar si se ha transgredido la ley o un reglamento, presumiéndose que el organismo actuó con corrección, y aceptándose su versión a menos que sea refutada.	El Tribunal de Cuentas aplica procesos más formales, incluida la posibilidad de celebrar audiencias.
Cortes de distrito (Poder Judicial)	Revisión para determinar si se han violado claramente las leyes o los reglamentos pertinentes, o si no existen fundamentos razonables para que el gobierno entable una acción.	El reclamante tiene que demostrar que el Gobierno violó un estatuto creado para proteger los intereses del Estado (por ejemplo, la Ley sobre Pequeñas Empresas).
Tribunal de Reclamaciones Federales	Revisión para determinar si se han violado claramente los estatutos o los reglamentos, o si no existen fundamentos razonables para que el gobierno entable una acción	Cuenta con jurisdicción a nivel nacional, puede celebrar audiencias en todo el país, y cuenta con más experiencia en estos asuntos debido a su competencia para resolver controversias sobre la ejecución de contratos.

www.cepchile.cl

menos costosas y no traen consigo necesariamente demoras importantes, aunque sí conllevan una percepción de que el funcionario de contrataciones no es imparcial en la revisión de una recusación de su decisión. Los diversos foros de protesta ofrecen a los contratistas la posibilidad de escoger la jurisdicción dependiendo de los criterios que ellos estiman que son aplicables a sus reclamaciones, las cuales se consignan en la Cuadro 5.

La gran mayoría de las protestas se formulan ante el foro administrativo del Tribunal de Cuentas. Si una protesta se presenta antes de la adjudicación, el gobierno debe suspender las operaciones de contratación salvo en casos de urgencia y de fuerza mayor. Por lo general, una protesta puede presentarse en cualquier fecha anterior a la fecha de cierre para recepción de las ofertas (por ejemplo, cuestionar la equidad de un documento de llamado a licitación), o dentro de 10 días tras la adjudicación del contrato (por ejemplo, impugnar la adjudicación).

Si el reclamante gana el caso, es probable que se solicite al gobierno que vuelva a llamar a licitación, reevalúe las ofertas, cancele el contrato (si ya ha sido adjudicado), o adopte alguna otra medida pertinente. En muchos casos el reclamante está facultado para exigir que se le reintegren los costos de elaboración de su propuesta u oferta, lo mismo que los honorarios de su abogado.

Las disputas se tramitan mediante procedimientos especiales estipulados en todos los contratos del gobierno estadounidense de conformidad con normas establecidas en el Reglamento sobre Adquisiciones Federales en virtud de la Ley de Disputas sobre Contratos promulgada en 1978 (Título 41, Código estadounidense, secciones 601-613). En la cláusula se describen las medidas que deben adoptar el contratista y el funcionario de contrataciones para resolver el problema.

Lo que se le exige fundamentalmente al gobierno es que la ejecución del contrato siga su curso hasta que éste se complete, incluso cuando existe un desacuerdo. El contratista acepta esta condición y el gobierno accede a pagar al contratista el monto adjudicado con intereses. Si bien el funcionario de contrataciones representa la primera instancia de revisión en cualquier disputa, el contratista puede insistir en la presentación de su queja al interior del organismo ante una Junta de Apelación de Contratos independiente, e incluso ante los tribunales federales.

4. SISTEMAS DE CONTROL DE CALIDAD Y DE REVISIÓN

Los controles internos y externos del sistema de contrataciones, aplicados de manera razonable, pueden dar como resultado enfoques más uni-

www.cepchile.cl

formes en materia de políticas, un mejoramiento en el control de costos y la disminución de casos de corrupción o despilfarro.

Puesto que normalmente no se espera que los Estados exhiban utilidades similares a las de empresas del sector privado, no es fácil medir objetivamente el rendimiento. Los tipos de revisiones internas y externas aplicados por la mayoría de los gobiernos proporcionan al menos una base para juzgar el grado de eficiencia con que se han utilizado los recursos. Si consideramos el proceso de políticas públicas como un ciclo, veremos que es preciso adoptar y revisar ciertas medidas como parte de un marco de referencia para sistemas de control de calidad y de revisión.

4.A. Las autoridades de aprobación y los Auditores Externos

El personal de contrataciones participa en cierto grado en todos los aspectos del proceso de contrataciones, pero depende de otros funcionarios al interior de la organización para cumplir etapas de mayor importancia en muchos aspectos del proceso. Los que participan en un proceso de contrataciones públicas han recibido funciones de acuerdo con la ley del organismo, en virtud de la cual una parte, conocida como el mandante, designa a una segunda, conocida como el agente, para que celebre un contrato con una tercera parte en nombre del mandante.

En las contrataciones públicas el mandante es el organismo público. El agente es un funcionario del organismo público que ha sido autorizado para adquirir bienes y servicios. Normalmente, al funcionario facultado para realizar compras se le asigna el cargo de funcionario de contratos, agente de compras, funcionario de contrataciones, etc. Utilizaremos el término funcionario de contratos para identificar a la persona que está autorizada para firmar contratos públicos.

Fuera de los funcionarios que participan directamente, por lo general se asignan funciones indirectas a otras personas dentro del organismo público con el fin de incorporar un sistema de pesos y contrapesos, entre los que se incluyen las autoridades de aprobación y los auditores.

Las autoridades de aprobación son funcionarios públicos que deben aprobar medidas específicas en el proceso de contrataciones antes de que se concreten. Para que esa aprobación funcione como un control interno eficaz generalmente no se exige para todos los actos.

Por ejemplo, puede que se necesite una aprobación antes de la adjudicación. Normalmente, esas aprobaciones sólo se exigen en casos en que se supere cierto umbral monetario, aunque se pueden especificar diversos umbrales para determinados tipos de adjudicación. Por ejemplo, en las adjudicaciones de carácter delicado, como las armas destinadas a las

www.cepchile.cl

FF.AA., se puede aplicar un umbral de aprobación distinto que en el caso de adjudicaciones de suministros de oficina para los organismos públicos.

Otras revisiones comunes que corresponden a las autoridades de aprobación son:

- Revisiones de documentos presupuestarios para aprobación de presupuestos.
- Revisiones de llamados a licitación antes de su difusión en la comunidad empresarial.
- Revisiones de fechas de importancia clave para adquisiciones en mayor escala o sensibles al tiempo.

El nivel de participación de las autoridades de aprobación depende en cierta medida del grado de centralización o descentralización con el sistema de contrataciones públicas en cuestión. Las autoridades de aprobación tendrán un papel más activo en un sistema centralizado que en la mayoría de los demás sistemas. En cualquier caso, el sistema de frenos y equilibrios que requiere la supervisión por parte de funcionarios de aprobación se encuentra integrado en el proceso regular de compras individuales.

Los funcionarios de auditoría externa fiscalizan el sistema de contrataciones públicas en general. Puede haber más de un grupo de auditoría que supervise un sistema de contrataciones públicas. Por ejemplo, si un sistema de contrataciones públicas forma parte de un ministerio de Hacienda, este último debe contar con un inspector general o una organización de auditoría interna que revise las operaciones de la oficina contratante en forma periódica.

Al mismo tiempo, en el Parlamento de ese país también puede existir una organización fiscalizadora externa que reciba instrucciones de los parlamentarios para analizar asuntos tales como conflictos de interés, el grado de competencia en las adquisiciones públicas, etc. Resulta esencial que el personal de auditoría comprenda profundamente la forma en que debería operar la oficina de contrataciones públicas.

Por lo general, estas organizaciones de auditoría utilizan muestreos y listas de control para determinar si la oficina contratante cumple con las leyes y los reglamentos o el grado en que se desvían de los estándares de prácticas de contratación aceptables. Se requieren estándares aplicables a los auditores internos que efectúen esas revisiones de políticas y programas en una organización.

La Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Suprema (*International Organization of Supreme Audit Institutions* –INTOSAI) fue creada para proporcionar esos estándares, trabajando conjuntamente con

www.cepchile.cl

sus miembros provenientes de gobiernos de todo el mundo. El Comité de Estándares de Control Interno de la INTOSAI publicó en 1992 una serie de directrices[17] que definen los controles administrativos como mecanismos que:

> "promueven operaciones ordenadas, económicamente eficaces y eficientes, lo mismo que productos y servicios de calidad en consonancia con la misión de la organización; protegen los recursos contra pérdidas debidas a despilfarro, uso indebido, mal manejo, errores, fraude y otras irregularidades; adhieren a leyes, reglamentos y directivas de administración; y producen y mantienen datos financieros y administrativos confiables y divulgan esa información equitativamente en informes emitidos oportunamente".

4.B. La Experiencia de los Estados Unidos

Al interior de los Estados Unidos, los funcionarios de contratación dependen de auditores internos para ayudar a establecer precios indicativos de negociación y supervisar la ejecución del contrato. Estos auditores están especialmente capacitados para esta labor y trabajan principalmente en el Organismo de Auditoría de Contratos de Defensa, prestando servicios a entidades del sector de defensa y civil, según sea necesario.

4.B.1. Organismo de Auditoría de Contratos de Defensa

El Organismo de Auditoría de Contratos de Defensa (*Defense Contract Audit Agency* –DCAA) ofrece a los funcionarios de contrataciones una amplia variedad de productos y servicios[18]: durante la fase previa y posterior a la adjudicación en el proceso de contrataciones, lo mismo que labores de supervisión en la sede del contratista cuando la magnitud del contrato lo justifique o cuando el funcionario de contrataciones lo solicite. En la fase previa a la adjudicación, los servicios de auditoría de contratos incluyen la revisión de:

- Proposiciones de precios.
- Estudios previos a la adjudicación.
- Costos futuros de la mano de obra y gastos de administración.

[17] *Management Control in Modern Government Administration: Some Comparative Practices*. OCD/GD(96)16 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París 1996, Anexo.

[18] Esta información fue tomada del sitio en internet de la DCAA en *www.dcaa.mil*.

www.cepchile.cl

En la fase posterior a la adjudicación, los servicios de auditoría de contratos incluyen la revisión de:

- Gastos incurridos/tasas anuales de gastos de administración.
- Rectitud en el cumplimiento de la Ley de Negociaciones.
- Cumplimiento con los estándares de contabilidad de costos y adecuación a los mismos.
- Reclamaciones.
- Capacidad financiera.

Cuando lo exigen los reglamentos y las disposiciones de los contratos, los auditores del DCAA revisan el sistema de control interno de un contratista en las siguientes áreas para garantizar que se dispone de información adecuada, comprender la base de las propuestas de contrato individuales y otras operaciones relativas a los contratos:

- Contabilidad.
- Estimación.
- Procesamiento electrónico de datos.
- Remuneración.
- Facturación.
- Elaboración de presupuestos.
- Gestión de materiales.
- Mano de obra.
- Adquisición.
- Costos indirectos y de otra naturaleza.

Fuera de cumplir funciones de auditoría formales, los auditores del organismo ofrecen asesoría en negociaciones a funcionarios de contrataciones, incluidos la investigación y el análisis de información del contratista.

En 1998 el DCAA auditó 10.473 propuestas de precio por un valor total en dólares de US$ 78.700 millones. Durante ese mismo período el DCAA informa haber auditado gastos incurridos y auditorías especiales por US$ 104.500 millones. Aproximadamente US$2.200 millones en ahorros netos fueron declarados durante el año por un costo de US$ 370,3 millones gastados en operaciones del organismo.

4.B.2. Inspectores Generales (Auditoría interna)

Estos son auditores internos especiales asignados a la oficina del Inspector General en cada organismo principal. El Congreso aprobó la Ley

www.cepchile.cl

del Inspector General en 1978, mediante la cual se creó la auditoría independiente y oficinas de investigación al interior de 12 organismos federales. Antes de que esto ocurriera, la mayor parte de la auditoría federal y de los recursos de investigación se encontraban en las oficinas de programa que ellos estaban revisando. En el año fiscal 1998 había 57 Oficinas del Inspector General (OIG) que prestaban servicios de supervisión a 59 organismos federales.

El término "inspector general" deriva de la revisión militar independiente de la preparación de las tropas para el combate. En la actualidad hay soldados "de civil" encargados de detectar y prevenir actos de fraude, despilfarro y uso indebido, y de promover el ahorro, la eficacia y la eficiencia, de modo que sus organismos puedan prestar un mejor servicio al público.

El principal aspecto en que los soldados "de civil" se diferencian de otros funcionarios federales es su independencia. La Ley del Inspector General autoriza a los soldados para:

- realizar esas investigaciones y emitir esos informes cuando lo estimen apropiado (con excepciones limitadas en casos de seguridad nacional y de aplicación de la ley).
- Emitir citaciones para conseguir información y documentos fuera del organismo (con las mismas excepciones limitadas).
- Tener acceso directo a todos los registros y la información del organismo;
- Tener acceso expedito a los jefes de los organismos;
- Tomar juramento para tomar declaraciones.
- Contratar y controlar su propio personal y contratar recursos.
- Solicitar asistencia de cualquier gobierno federal, estatal o local.

Expresado en términos sencillos, los soldados cumplen dos funciones específicas: detectar problemas actuales e informar sobre ellos y fomentar la gestión adecuada de programas para evitar futuros problemas. Su misión reglamentaria consiste en:

- realizar y supervisar auditorías e investigaciones relativas a los programas y operaciones de sus organismos.
- Revisar la legislación y los reglamentos actuales y propuestos en relación con los programas y las operaciones de sus organismos.
- Liderar actividades destinadas a fomentar el ahorro, la eficacia y la eficiencia, y combatir el fraude, el despilfarro y el abuso en los programas de sus organismos.

www.cepchile.cl

- Informar a los jefes de sus organismos y al Congreso de problemas en los programas de sus agencias.

Los soldados que trabajan en departamentos a nivel de gabinete y en las principales entidades a nivel subministerial son designados por el Presidente y confirmados por el Senado. El Presidente es el único que puede removerlos de su cargo. Los soldados que prestan servicios en organismos y corporaciones independientes de menor importancia son nombrados por los jefes de las entidades, quienes pueden también destituirlos. En cualquiera de ambos casos, es preciso notificar a ambas cámaras del Congreso de las razones para la exoneración[19].

Es importante conseguir un equilibrio adecuado entre los papeles de investigador y de consultor que cumple el auditor interno. En la Revisión Nacional del Rendimiento del sistema de contrataciones públicas se descubrió que en algunos casos se requerían 23 firmas para autorizar la compra de un computador[20].

Lo anterior se debía en gran parte a todas las restricciones y revisiones impuestas al sistema de contrataciones tras años de haberse recomendado la aplicación de controles más estrictos. En dicha revisión se procuró mejorar las operaciones de contratación sin perjuicio de la rendición de cuentas por las infracciones. Permitió que los auditores internos y otros funcionarios analizaran con mayor detalle estos sistemas y establecieran controles más eficientes y eficaces sobre el sistema, incluido el perfeccionamiento de la capacitación del personal federal.

En mayo de 1992 el Presidente George Bush creó por medio del Decreto Ejecutivo 12805 el Consejo Presidencial sobre Integridad y Eficiencia (*Council on Integrity and Efficiency* –PCIE), compuesto por todos los Inspectores Generales nombrados por el Presidente[21].

Asimismo, el Decreto Ejecutivo especifica que la Oficina de Ética Gubernamental, la Oficina de Asesoría Legal Especial, el FBI y la Oficina de Administración y Presupuesto son miembros del PCIE. El Director Adjunto para Administración en la Oficina de Administración y Presupuesto

[19] Nota del Editor: Esta característica distingue a los Inspectores Generales de los Auditores Internos creados en Chile en 1994, cuando se creó el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), pues éstos son designados por el Jefe de Servicio al que informan.

[20] *Reinventing Procurement*, Accompanying Report of the National Performance Review, Office of the Vice President, Washington. Septiembre de 1993, p. 3 (*www.npr.gov/library/nprrpt/annrpt/sysrpt93/reinven.html*).

[21] Nota del Editor: En 1994 el Presidente Frei creó el Consejo de Auditoría Interna General (CAIGG), que reunió a los auditores internos de todos los ministerios y fue presidido por el señor Rodrigo Moraga.

www.cepchile.cl

preside el Consejo y un soldado ocupa el cargo de vicepresidente. El PCIE tiene la misión de realizar proyectos de auditoría, inspección e investigación entre organismos y entre entidades para abordar con eficiencia y eficacia problemas de fraude, despilfarro y abuso que afectan todo el ámbito gubernamental. El Consejo logra este objetivo mediante las actividades de comités. Entre los comités establecidos del PCIE se incluyen: Auditoría, Inspección y Evaluación, Integridad, Investigaciones, Legislación y Desarrollo Profesional.

Existe, además, un Consejo Ejecutivo de Integridad y Eficiencia (*Executive Council on Integrity and Efficiency* –ECIE). El ECIE y el PCIE son equivalentes, salvo que el ECIE está compuesto principalmente por los inspectores generales designados. Un miembro del ECIE oficia de representante del Consejo en cada uno de los comités del PCIE.

4.B.3. Tribunal de Cuentas

El organismo fiscalizador de auditoría externa en los Estados Unidos es el Tribunal de Cuentas, el brazo investigador del Congreso. La misión del Tribunal consiste en ayudar al Congreso a supervisar los programas y las operaciones federales para garantizar una rendición de cuentas apropiada. El personal del Tribunal es un equipo multidisciplinario de evaluadores, auditores, abogados, economistas, analistas de políticas públicas, especialistas en informática y otros profesionales.

El Tribunal presta una diversidad de servicios, el más importante de los cuales consiste en auditorías y evaluaciones de programas y actividades gubernamentales. La mayoría de estas revisiones se efectúan en respuesta a peticiones específicas del Congreso. El Tribunal tiene el deber de realizar las tareas solicitadas por los presidentes de los Comités del Congreso. Como cuestión de política, este Tribunal asigna la misma importancia a las solicitudes de miembros pertenecientes a la minoría como a las de la mayoría dentro de esos comités parlamentarios.

El Tribunal de Cuentas fue creado en virtud de la Ley de Presupuesto y Contabilidad de 1921 (31 USC 702), con el fin de auditar en forma independiente los organismos públicos. Con el paso de los años el Congreso ha extendido la autoridad de auditoría del Tribunal, le ha añadido nuevos deberes y responsabilidades y ha fortalecido la capacidad del Tribunal para actuar con independencia.

El Tribunal es dirigido y controlado por el Contralor General de los Estados Unidos, quien es nombrado por el Presidente con el consejo y el consentimiento del Senado por un período de 15 años. Está organizado de tal manera que los miembros del personal se concentran en mate-

www.cepchile.cl

rias específicas, lo cual les permite alcanzar un nivel detallado de conocimientos. Cuando en una tarea se requiere experiencia especializada no disponible al interior del Tribunal, el personal de planta es asesorado por expertos externos. Los funcionarios del Tribunal trabajan en el terreno para recopilar datos, someter a prueba las transacciones y observar de primera mano cómo se están llevando a cabo los programas y las actividades gubernamentales.

El Tribunal realiza auditorías financieras, revisiones de programas, investigaciones, presta asesoría legal, y efectúa análisis de políticas y programas, además de encargarse de analizar todas las materias relacionadas con la recepción y el desembolso de fondos públicos

4.B.4. Ley de Libertad de Información

Otra área en que la legislación resulta pertinente es la disponibilidad de información pública. El control de la información puede en sí representar una vía de comportamiento corrupto ya que la información de que disponen ciertos gobiernos (datos de censos) puede venderse como un producto. La existencia de políticas claras sobre qué información debería divulgarse al público y en qué condiciones podría ayudar a promover un mayor grado de acceso del público a decisiones y políticas gubernamentales. Un medio de acceso básico a los registros del Gobierno es a través de la Ley de Libertad de Información (*Freedom of Information Act* –FOIA).

La Ley de Libertad de Información, 5 U.S.C. § 55, permite a las personas solicitar copias de archivos que normalmente no han sido diseñados para su distribución abierta o que de otro modo no estarían disponibles al público. La FOIA se aplica sólo a los archivos existentes y no exige a los organismos crear nuevos archivos para cumplir con una solicitud. Tampoco obliga a las entidades a recopilar información que no poseen o a realizar investigaciones o analizar datos para un solicitante. Más aún, las solicitudes basadas en la FOIA deben ser lo suficientemente específicas para permitir que un empleado familiarizado con la materia localice los archivos dentro de un plazo razonable.

En virtud de la FOIA, el acceso a ciertos archivos puede serle negado total o parcialmente al solicitante si están considerados dentro de una de nueve excepciones o ciertas exclusiones de la FOIA. En algunos casos, el organismo puede facilitar copias de todos los archivos solicitados. Sin embargo, en otras oportunidades, parte o la totalidad de la información requerida es delicada y por tanto retenida según lo permite la FOIA. Las excepciones de la FOIA para retener al menos parte de la información se incluyen en las siguientes categorías:

www.cepchile.cl

- Excepción para proteger información cuya difusión está prohibida por otras leyes, tales como Informes Confidenciales sobre Divulgación de Información Financiera.
- Excepción para proteger secretos comerciales, lo mismo que información comercial o financiera privilegiada o confidencial.
- Excepción para proteger ciertas comunicaciones deliberativas antes de la toma de decisiones que se envían entre organismos o al interior de los mismos.
- Excepción para proteger información sobre personas cuando su divulgación podría representar un caso claro de invasión injustificada de la intimidad personal.
- Excepción para proteger archivos de información recopilada para efectos de aplicación de la ley, si ciertos intereses pudieran verse perjudicados por la divulgación, incluidos los casos en que razonablemente cabría esperar que la difusión interfiriera con procedimientos de aplicación de la ley o constituya una invasión injustificada de la vida privada.
- Excepción para proteger la información sobre instituciones financieras reguladas.
- Excepción para proteger información o datos geológicos o geofísicos, incluidos mapas de pozos petrolíferos.
- Excepción para proteger información clasificada.

En caso de que un organismo apele a una o más de las excepciones de la FOIA para negar a un solicitante acceso a archivos, en la carta de respuesta se le deberá informar de ese recurso, y además se le notificará que tiene derecho a apelar administrativamente ante la agencia de esta negativa inicial.

4.B.5. Estímulos y protección a los denunciantes

El público en general también puede ayudar a identificar y a corregir abusos de los contratistas haciendo uso de los procesos *qui tam*. Esta frase latina se refiere a un procedimiento judicial que significa "quien entabla un juicio en nombre del rey y del propio en esta materia"[22]. En virtud de las enmiendas a la Ley de Reclamaciones Fraudulentas introducidas en 1986, cualquier persona puede entablar una acción civil amparada en la Ley "por la persona y por los Estados Unidos". La acción judicial se entabla

[22] Nash, Schooner & O'Brien, *The Government Contracts Reference Book*; The George Washington University Law School, Washington, DC; 1997; p. 430.

www.cepchile.cl

en nombre de los Estados Unidos (31 USC 3730 b). Los querellantes *qui tam* reciben parte del dinero recobrado por el gobierno de manos del contratista y se les concede protección para denunciantes dispuesta por la ley.

Quienes transgreden la Ley de Reclamaciones Fraudulentas se exponen a una multa que asciende a tres veces el monto en dólares defraudado al gobierno y a sanciones administrativas que van de US$ 5.000 a US$ 10.000 por cada reclamación fraudulenta. Un querellante *qui tam* puede recibir entre un 15% y un 30% del monto total recuperado de manos del demandado, ya sea mediante un fallo favorable o un acuerdo judicial. Para tener derecho a recuperar dinero en virtud de esta Ley es preciso presentar una demanda *qui tam* y no basta con limitarse a informar al gobierno sobre una transgresión. La gratificación se recibe sólo si, y después de que, el gobierno recupera dinero de manos del demandado como resultado del juicio entablado por el beneficiario.

Lo anterior permite alentar a empleados que están al tanto de una infracción para que entablen una acción civil contra un empleador o contratista que ha estafado al gobierno. Si el Departamento de Justicia interviene en el caso, asume la principal responsabilidad por llevar adelante la querella. Sin embargo, incluso en los casos en que el Departamento de Justicia no interviene o se niega a intervenir, el querellante *qui tam* puede seguir con la acción judicial hasta su conclusión.

Un "sistema de gratificación" de este tipo puede resultar muy eficaz para transformar a los empleados del contratista en informantes de los delitos de su empleador. Pero este incentivo puede dar lugar a que se entablen juicios incluso cuando la causa es insuficiente. En último término, serán los tribunales los que determinarán si existe uso o abuso de este derecho a medida que el proceso siga su curso legal.

No existe ninguna ley federal general que prohíba a los empleadores adoptar represalias contra los empleados que revelen potenciales violaciones de la ley a nivel empresarial o gubernamental. En lugar de lo anterior, durante los últimos 50 años se ha observado un sostenido aumento de casos específicos de protección a empleados denunciantes establecida por la ley. Estos recursos reglamentarios protegen a una amplia muestra representativa de la fuerza de trabajo estadounidense, pero están plagados de resquicios.

Si bien el establecimiento de derechos federales para los denunciantes ha aumentado la capacidad de los empleados para revelar violaciones de la ley por parte de los empleadores, el carácter fragmentario de esta solución ha dificultado la posibilidad de entablar acciones judiciales más enérgicas y la aplicación de disposiciones de protección de los denunciantes. Por ejemplo, sólo los empleados que emprenden determinadas accio-

www.cepchile.cl

nes de denuncia en algunas ramas de actividad específicamente protegidas están cubiertos por la ley federal.

Cada estatuto federal sobre protección al denunciante tiene sus propias disposiciones de presentación, su propio estatuto de limitaciones y sus propios recursos administrativos o judiciales. Así pues, cada caso potencial de denuncia sólo puede evaluarse teniendo en cuenta quién es el empleador, el tenor de la denuncia, y el estado en que se presentó la misma. Sobre la base de estas variables un abogado debe revisar diversas leyes federales para determinar si el empleado está protegido y cuáles son exactamente los procedimientos que deben seguirse para presentar una reclamación de reparación.

Cada estatuto federal incluye, por lo general, su propia definición del tipo de derecho de expresión que protege, el estatuto de limitaciones para establecer una acción en virtud de la ley y sus propias normas administrativas o judiciales para decidir sobre la reclamación. Si bien cada estatuto es distinto, los tribunales y los organismos administrativos aplican regularmente la jurisprudencia y los análisis legales desarrollados en virtud de un estatuto para interpretar otros. Lo anterior se debe a que los elementos básicos en una reclamación por despido motivado por represalias tienden a ser idénticos.

El Cuadro 6 contiene un esbozo de los estatutos federales y de los resguardos constitucionales para empleados denunciantes.[23]

5. ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA DE COMPRAS

Los objetivos de contrataciones públicas no se alcanzarán por el solo hecho de crear normas de contratación. Al igual que en el fútbol, las reglas proporcionan los principios según las cuales se juega este deporte, pero no basta con respetar las reglas para que un equipo sea competente y tenga éxito. Se requiere prestar constantemente atención al desarrollo del juego y discurrir estrategias al minuto para alcanzar el objetivo.

Para aplicar este sistema a las contrataciones públicas, se necesita contar con un organizador o con un cuerpo supervisor para garantizar que todas las entidades contratantes están trabajando en conjunto para obtener el máximo valor para la nación.

En cualquier organismo supervisor las funciones de contratación, fiscalización y auditoría deberían estar claramente separadas. Esta separación de funciones permite evitar conflictos de interés, fomenta la competencia

[23] *www.whistleblowers.org/Federal.* National Whistleblower Center Washington, DC.

www.cepchile.cl

Cuadro 6 Protección Legal de los denunciantes en los EE.UU.

1. Protección constitucional. En virtud de la primera y la decimocuarta enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos, se prohíbe a los funcionarios del gobierno local y estatal adoptar represalias contra los denunciantes.

2. Leyes sobre medio ambiente. Las disposiciones sobre protección a los empleados incluidas en la Ley de Control de Sustancias Tóxicas [15 U.S.C. 2622], la Ley de Control de la Contaminación de las Aguas [33 U.S.C. 1367], la Ley de Eliminación de Desechos Sólidos [42 U.S.C. 6971], La Ley de Aire Puro [42 U.S.C. 7622], las Leyes de Energía Atómica y Reorganización de la energía [42 U.S.C. 5851] y la Ley de Agua Potable Pura [42 U.S.C 300j-9] contienen disposiciones de protección a los denunciantes, que amparan a los denunciantes que revelan potenciales violaciones a estas leyes ambientales.

3. Conspiraciones para intimidar a testigos y obstruir la justicia en procesos entablados ante tribunales federales [42 U.S.C. 1985(2)]. Esta cláusula, que fue aprobada como parte de la legislación sobre derechos civiles contra el Ku Klux Klan, contiene disposiciones muy amplias que prohíben las conspiraciones para intimidar a las partes o a los testigos en juicios ante los tribunales estadounidenses.

4. Ley de Reclamaciones Fraudulentas. La disposición de la Ley de Reclamaciones Fraudulentas [33 U.S.C. 3730(h)] que protege a los denunciantes es extremadamente liberal y protege a "cualquier empleado" que sea despedido o discriminado por el hecho de colaborar en la preparación de un litigio o en la presentación de una querella en virtud de esta ley.

5. Ley de Asistencia para Transporte Terrestre. Esta ley [49 U.S.C. 2305] protege a los empleados denunciantes (generalmente conductores de camiones) que presentan una reclamación, declaran en una acción judicial para aplicar una regla, un reglamento o una norma de seguridad para vehículos motorizados comerciales o bien contribuyen a que se entable ese juicio.

www.cepchile.cl

6. Ley de Seguridad y Salud Ocupacional (*Occupational Safety and Health Act* –OSHA). Esta ley [29 U.S.C. 660(c)] protege a los empleados de cualquier represalia por presentar reclamaciones relativas a salud y seguridad en el lugar de trabajo. Según se ha interpretado, incluye un derecho a negarse a realizar trabajos peligrosos en determinadas circunstancias especificadas y limitadas.

7. Ley Federal de Seguridad y Salud en las Minas. Esta ley, 30 U.S.C. 815(c) (1977), estipula un recurso administrativo para cualquier minero, representante de un minero o postulante a empleo en una mina que entable o formule una reclamación relativa a una potencial violación de la Ley.

8. Ley Nacional sobre Relaciones Laborales (*National Labor Relations Act* –NLRA), 29 U.S.C. 158(a)(4), protege de represalias a los empleados que declaran o presentan una acusación de violación de la Ley.

9. Otras disposiciones de protección a los denunciantes pueden encontrarse en la Ley de Control y Reclamación para la Minería de Superficie [30 U.S.C. 1293]; la Ley de Capacitación y Asociación en el Empleo [29 U.S.C. 1574(g)]; la Ley de Derechos Civiles de 1871 [42 U.S.C. 1983]; la Ley Jones (para empleados marítimos) [46 U.S.C. 688]; la Ley de Seguridad de Ingreso de Jubilación para los Empleados [29 U.S.C 1140]; las Normas sobre Trabajo Equitativo [29 U.S.C. 215]; la Ley de Reforma de la Administración Pública [5 U.S.C. 2302]; la Ley de Remuneraciones de Estibadores y Trabajadores Portuarios [33 U.S.C. 948(a)]; la Ley de Protección de Trabajadores Agrícolas Migrantes y Temporeros [29 U.S.C. 1855]; la Ley de Seguridad de los Contenedores para Carga Internacional [46 U.S.C. 1501 y sgtes.]; y el Título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964 [42 U.S.C. 2000e y sgtes.] (administrada por la Comisión de Igualdad de Oportunidades de Empleo).

www.cepchile.cl

y aumenta el valor del dinero gastado. Además, permite asegurarse de que el proceso es responsable y percibido como responsable. Lo anterior es importante para crear confianza entre el sector público y sus proveedores. Los siguientes son ejemplos de otras tareas generales que le corresponderían a esta unidad:

- Elaborar y difundir políticas de contratación recomendadas.
- Fijar estándares profesionales.
- Organizar un programa de desarrollo profesional para el personal responsable de funciones de adquisición y contratación.
- Fomentar el ahorro facilitando la racionalización de la demanda y las contrataciones intragubernamentales.
- Crear un "código de ética comercial".
- Prestar asesoría y apoyo profesional a cada entidad contratante.
- Promulgar "reglas para una práctica adecuada" en relación con las contrataciones.
- Emprender investigaciones sobre las necesidades de entidades contratantes.
- Emprender investigaciones sobre fuentes de abastecimiento nacionales e internacionales.
- Crear una base de datos de información sobre los criterios en que deben basarse las decisiones de contratación.

5.A. La Experiencia de los Estados Unidos

En los Estados Unidos el organismo supervisor central para las contrataciones federales es la Oficina de Políticas sobre Contrataciones Federales (*Office of Federal Procurement Policy* –OFPP). El Congreso creó la OFPP en 1974 como parte integrante de la Oficina de Administración y Presupuesto en la Oficina de la Presidencia.

En la ley de OFPP se estipula que la misión de este organismo es "proporcionar a los organismos ejecutivos una orientación general para políticas, reglamentos, procedimientos y formularios correspondientes a todo el gobierno, y promover el ahorro, la eficiencia y la eficacia en la contratación de bienes y servicios por parte del Poder Ejecutivo del gobierno federal" (41 U.S.C. 404). La OFPP está dirigida por un administrador designado por el Presidente y confirmado por el Senado, y cuenta con una planta de alrededor de 20 personas.

En años recientes, el principal objetivo de la OFPP ha sido reformar el proceso de contrataciones para prestar un apoyo más eficaz a las misiones de los organismos y obtener mayor valor para los dólares gasta-

www.cepchile.cl

dos. Al llevar adelante el proceso de reforma, la OFPP ha procurado que las contrataciones competitivas se transformen en un procedimiento más flexible y fácil de aplicar, que las estrategias de contratación sean más eficaces, que los mecanismos de supervisión sean menos invasivos, y que las contrataciones públicas se asemejen más a las prácticas comerciales en su conjunto. La OFPP procura introducir esta reforma trabajando en estrecha colaboración con el Congreso y organismos federales.

La OFPP ha propiciado la promulgación de tres importantes leyes de reforma de las adquisiciones trabajando en estrecha cooperación con la Oficina de la Vicepresidencia: la Ley de Racionalización de las Adquisiciones Federales (*Federal Acquisition Streamlining Act* –FASA) de 1994, la Ley de Reforma de las Adquisiciones Federales (*Federal Acquisition Reform Act* –FARA) de 1996 y la Ley de Reforma de la Administración de la Tecnología de la Información (*Information Technology Management Reform Act* –ITMRA) de 1996.

Estas leyes, que constituyen las iniciativas legislativas más significativas en más de una década en relación con las contrataciones en los Estados Unidos, permiten que el sistema de contrataciones dependa menos de la burocracia y más de prácticas racionalizadas y orientadas hacia el cliente para entregar un mayor valor al contribuyente, según lo sugerido por la Revisión Nacional del Rendimiento.

La OFPP procura recibir una retroinformación directa de profesionales de primera línea en reuniones periódicas (celebradas cada dos meses) con un grupo de cerca de 35 personas con mentalidad reformista designadas por los organismos. El foro, que fue creado en enero de 1995, permite que los promotores de la reforma de las contrataciones obtengan reacciones rápidas y francas respecto del impacto que podrían tener determinadas reformas; de nuevas ideas sobre métodos prácticos para mejorar el proceso de adquisición y retroinformación oportuna respecto de si las reformas están alcanzando la línea de frente.

La OFPP también suele encabezar iniciativas destinadas a coordinar la resolución de problemas que surgen cuando el Congreso o el Presidente intentan utilizar el proceso de contrataciones para alcanzar importantes objetivos socioeconómicos; por ejemplo, fomentar las empresas pequeñas y minoritarias, comprar productos fabricados en los Estados Unidos o mantener los niveles de salarios.

La OFPP supervisa la definición de la posición del Poder Ejecutivo respecto de cualquier legislación relativa a las contrataciones. En una estrecha relación de consulta con los principales organismos contratantes, la OFPP elabora propuestas legislativas y define posiciones frente a proyectos de ley para reformar el proceso de adquisición.

www.cepchile.cl

El personal de la OFPP también trabaja en estrecha colaboración con comités del Congreso para explicar y perfeccionar la legislación a medida que sigue su curso hacia la aprobación final. El administrador suele prestar declaración ante el Congreso sobre propuestas legislativas pendientes y cuando se trata de apoyar la agenda de la Administración para reformar el sistema de contrataciones. Una vez que el Presidente firma la legislación, la OFPP garantiza que se promulguen reglamentos de aplicación eficaces.

Bajo el liderazgo del Administrador de la OFPP, el Consejo de Regulación de Adquisiciones Federales supervisa el desarrollo y el mantenimiento del Reglamento de Adquisiciones Federales (FAR), la normativa gubernamental de amplio alcance que rige todas las adquisiciones de los organismos públicos. El personal de la OFPP participa directamente en calidad de enlaces, o bien como miembros de equipos interinstitucionales de redacción de reglamentos.

El Administrador de la OFPP puede publicar cartas de políticas en las que se declaran los principios que deben incorporarse en el FAR y ser aplicados por los organismos. El personal revisa todas las reglas importantes del FAR antes de que se promulguen, y el Administrador resuelve las diferencias entre las entidades.

Tanto la Administración como el Congreso reconocieron la necesidad de mejorar la administración de las adquisiciones en gran escala. Demasiados organismos se encontraron con casos bastante graves de costos superiores a los previstos, retrasados en los cronogramas y reducciones del rendimiento. En la Ley de Racionalización de las Adquisiciones Federales, promulgada en 1994, el Título V ordena que los organismos establezcan objetivos en cuanto a costos, plazos y rendimiento para todas las adquisiciones en gran escala, y que logren que las adquisiciones alcancen por lo menos el 90% de los objetivos básicos.

El Administrador de la OFPP tiene el deber de proporcionar al Congreso una evaluación anual del progreso de los organismos civiles en la tarea de alcanzar los objetivos de adquisición. El Secretario de Defensa presenta un informe por separado.

La OFPP, junto con la Oficina de Administración y Presupuesto, ayuda a poner en práctica un programa integrado para planificar y supervisar adquisiciones de activos fijos al amparo de la Ley de Rendimiento y Resultados de Organismos Públicos (*Government Performance and Results Act* –GPRA). Los objetivos de adquisición se incorporan en los planes de desempeño anuales de la GPRA, de modo de presentar un cuadro unificado de las actividades administrativas del organismo y vincular los objetivos de desempeño en materia de adquisiciones con el logro de los objetivos de la misión.

www.cepchile.cl

La OFPP trabajó con organismos federales clave con el fin de establecer parámetros de desempeño para situar los organismos en el nivel de un sistema de contrataciones de categoría mundial. Se elaboró una lista de posibles medidas que los organismos públicos pudieran usar para evaluar el progreso en el rendimiento de sus operaciones en cuanto a calidad, oportunidad, precio y productividad.

Los organismos han seleccionado aquellas medidas que son más pertinentes para su misión general, su estructura de organización interna, sus tipos de contrato adjudicados y sus sistemas de recopilación de datos. Las medidas están integradas con los planes estratégicos del organismo y los planes de rendimiento anual exigidos por la Ley de Rendimiento y Resultados de Organismos Públicos.

La OFPP alienta a determinados organismos para que pongan a prueba nuevas ideas de reforma, y los funcionarios de la OFPP actúan como consultores expertos en el diseño de las pruebas, respaldando los casos que les parecen promisorios, y conceden algunas exenciones legales cuando lo estiman necesario y siempre que la OFPP esté facultada para hacerlo.

En la reciente legislación se ha conferido a la OFPP autoridad limitada para eximir de lo dispuesto en algunas leyes y así permitir que los organismos sometan a prueba procedimientos de contratación innovadores. Sin embargo, en la sección 6 de la Ley de OFPP, 41 U.S.C. 405, se señala específicamente que la autoridad del Administrador de la OFPP "no deberá interpretarse como una interferencia con la determinación de los organismos ejecutivos de medidas específicas en la adjudicación o en la administración de contratos de adquisición".

Otras funciones de la OFPP que pueden mencionarse son:

- Realizar estudios encomendados por el Congreso y emitir informes sobre los mismos.
- Preparar y encabezar las actividades del Sistema computarizado de Datos sobre Contrataciones Federales para medir el rendimiento de las entidades contratantes.
- Dirigir las actividades del Instituto de Adquisiciones Federales, que elabora materiales de capacitación para aumentar la competencia y el profesionalismo del personal de adquisiciones.

El Cuadro 7 resume el marco conceptual presentado al inicio de este trabajo, indicando la legislación que lo ha aplicado en los Estados Unidos.

www.cepchile.cl

6. Conclusión

Los sistemas de contrataciones públicas pueden encontrarse en polos opuestos: pueden agregar valor a la economía o bien desviar fondos para destinarlos a actos de corrupción, de derroche o fines poco éticos. Pocos países –desarrollados o en desarrollo– se encuentran en alguno de estos polos, aunque, al igual que la gente, se encuentran en algún punto entre la perfección y la perdición. Debido a los imperativos nacionales e internacionales que se están aglutinando en torno a la función de contratación pública, todos los gobiernos deberían diagnosticar claramente dónde se sitúa su sistema en este espectro.

La manera más eficaz de comprender los usos de un sistema de contrataciones públicas con respecto a los objetivos e intereses nacionales consiste en analizarlo de manera estructurada. La información proporcionada más arriba, con ejemplos tomados de las legislaciones y reglamentos reales de los Estados Unidos, tiene por objeto ayudar a formular ese tipo de revisión y plan.

Pero el único recurso por sobre todos los demás, que marcará la diferencia más clara en la tarea de aumentar los valores a través del mejoramiento de las operaciones de contratación, es la existencia de un personal dedicado, capacitado y profesional. Por muy bien intencionados y bien redactados que estén los documentos de política o las leyes, es posible que sus objetivos no se lleguen a cumplir si no son defendidos por un equipo profesional.

Se necesitan personas que traduzcan en hechos los objetivos y políticas de administración. Según se espera, en todo el mundo las demandas futuras sobre el personal de contrataciones serán aun más críticas que hoy en día. A medida que crece la economía de un país en desarrollo es posible esperar que sus necesidades de contratación se vuelvan más complejas.

Si se pretende que las contrataciones respalden adecuadamente este proceso de crecimiento, el personal de contrataciones debe ser capaz de formarse un juicio más informado sobre los mejores productos disponibles en mercados nacionales y mundiales para satisfacer las exigencias dentro de las políticas públicas.

www.cepchile.cl

CUADRO 7 MARCO DE REFERENCIA PARA CONTROLAR LA CORRUPCIÓN EN LAS CONTRATACIONES – EL CASO ESTADOUNIDENSE.

	Elementos clave	Leyes y reglamentos aplicables consignados en el texto.
LA DEFINICIÓN se realiza mediante:	El derecho penal	La ley de Prácticas de Corrupción en el Extranjero; Funcionarios que no deben Beneficiarse, U.S.C Título 41 Sección 22; Ley de Ética en el Gobierno de 1978 (5 U.S.C. apéndice, §105); Leyes sobre Conflictos de Intereses - 18 U.S.C. §§201-209; Viáticos proporcionados por fuentes no federales, 31 U.S.C. §1353.
	La ley de contrataciones públicas	Ley de la Oficina de Políticas sobre Contrataciones Federales (*Office of Federal Procurement Policy* –OFPP) de 1974 (Ley pública 93-400 tal como ha sido enmendada).
	Los reglamentos gubernamentales	Reglamento sobre Adquisiciones Federales; Directiva del Departamento de Defensa 5000.1.
	El código de ética profesional	Orden Ejecutiva Presidencial 12674 de 12 de abril de 1989 referente a "Principios de Conducta ética para Funcionarios y Empleados Públicos".
	La costumbre y la práctica	(Esto involucra presiones sociales o de grupos de colegas para que los empleados públicos y los contratistas actúen responsablemente y con integridad sobre la base de las mejores prácticas internacionales.)
LA DIVULGACIÓN s realiza mediante:	Auditores externos e internos	Organismo de auditoría de Contratos de Defensa; Ley del Inspector General de 1978; Decreto Ejecutivo 12805, Consejo Presidencial sobre Integridad y Eficiencia; Ley de Presupuesto y Contabilidad del Tribunal de Cuentas promulgada en 1921 (31 U.S.C. 702).

www.cepchile.cl

	Denunciantes	Enmiendas *qui tam* introducidas en 1986 a la Ley de Reclamaciones Fraudulentas, 31 USC 3730
	Disponibilidad pública de información gubernamental, Impugnaciones de adjudicaciones de contratos	Ley de Libertad de Información, 5 U.S.C. § 552; FAR Parte 33: Decreto Ejecutivo 12979, Protestas sobre Contrataciones realizadas por Organismos Públicos; 4 Código de Reglamentos Federales, Parte 21 (Reglamento sobre Recusación de Propuestas del Tribunal de Cuentas).
	Otras modalidades de supervisión externa	Oficina de Ética Gubernamental.
	Diligencia profesional	(Se refiere a la ejecución escrupulosa de nuestros derechos y responsabilidades).
LA CORRECCIÓN se realiza mediante:	La aplicación de leyes y reglamentos	Esto se aplica a la totalidad de las leyes y de los reglamentos expuestos.
	Mejoras en la gestión.	Aplicación profesional de la autoridad y la responsabilidad.
	La resolución de protestas	FAR Parte 33: Decreto Ejecutivo 12979, Protestas sobre Contrataciones de los Organismos; 4 Código de Reglamentos Federales Parte 21 (Reglamentos sobre Protestas en torno a Propuestas).
LA PREVENCIÓN se realiza mediante:	Independencia profesional	Directivas del Departamento de Defensa 5000.1; Reglamentos sobre Adquisiciones Federales Parte 3; Leyes sobre Conflictos de Intereses - 18 U.S.C. §§201-209; Funcionarios que no deben beneficiarse, USC Título 41 Sección 22; viáticos provenientes de fuentes no federales, 31 U.S.C. §1353.
	Prestigio y capacitación profesional	Decreto Ejecutivo Presidencial 12674 de 12 de abril de 1989 referente a "Principios de Conducta Ética para Funcionarios y Empleados Públicos".

www.cepchile.cl

	Ley de la OFPP Título 41 Código de los Estados Unidos Sección 414, "Ejecutivo superior de contrataciones"; Título 41 Código de los Estados Unidos Sección 433. Desarrollo de la Carrera; Título X USC Capítulo 87, Personal de Adquisiciones de Defensa. Manual del Departamento de Defensa 5000.52-M Administración de Adquisiciones.
Sistemas de protestas y disputas	Ley de Disputas sobre Contratos promulgada en 1978 (Título 41 Código de los Estados Unidos Secciones 601-613); FAR Parte 33: Decreto Ejecutivo 12979. Protestas sobre Contrataciones Realizadas por Organismos Públicos; 4 Código de Reglamentos Federales Parte 21 (Reglamentos sobre Protestas en torno a Propuestas, Tribunal de Cuentas).
Sistemas de control de calidad y de revisión	Organismo de Auditoría de Contratos de Defensa; Ley General del Inspector General de 1978; Decreto Ejecutivo 12805 Consejo Presidencial sobre Integridad y Eficiencia; Ley de Presupuesto y Contabilidad del Tribunal de Cuentas promulgada en 1921 (31 U.S.C. 702); Ley de Libertad de Información 5 U.S.C. §552.
Gestión de sistemas	41 U.S.C. 404. Ley sobre la Oficina de Políticas de Contrataciones Federales.

www.cepchile.cl

Evaluación de las Contrataciones Públicas en Chile

A. David Meyer

Abogado y MBA de la U. de Indiana, consultor internacional en Diseño y Gobierno de Compras Públicas; árbitro de la *American Arbitration Association*; ex Vicepresidente de compras de varias empresas privadas de los Estados Unidos durante diez años.

Jean Marie Fath Meyer

Abogada (U. de Missouri) y *Master Procurement Law* (U. George Washington). Tiene amplia experiencia en Europa Oriental y el Banco Mundial. Fue abogada de compras del Departamento de Transporte del gobierno federal de EE.UU.

Indice de Materias

I. Introducción 547

II. Descripción de las Contrataciones Públicas en Chile 549
Grado de descentralización en el sector público chileno 550
Las Cuatro Instituciones Centrales 552
Sistema de Información e Intermediación Electrónica de Compras y Contrataciones 555

III. Evaluación: Fortalezas y Debilidades de las Contrataciones Públicas en Chile 555
Normas legales y políticas sobre contrataciones públicas 556
No discriminación y trato igualitario de proveedores y bienes extranjeros 565
Corrupción en las contrataciones públicas 566
Probidad en las contrataciones públicas 570
Controles internos 572
Supervisión externa por parte de la Contraloría General 573
Mecanismos independientes de impugnación y revisión 576
Creación de valor en las compras 579
Confusión entre criterios de calificación y de adjudicación 587
Profesionalismo del personal de contrataciones 588

IV. Propuestas para una política de compras 590
Posibles objetivos para las políticas de compras 591
Instituciones para el fomento de la probidad 594
Por qué una oficina de políticas centrales 604

I. Introducción

Las contrataciones públicas en Chile presentan contrastes notables. Quienes las analicen encontrarán joyas institucionales y valiosos recursos humanos, en una abundancia que eleva a Chile a un nivel que supera con mucho el de otros países que luchan contra la corrupción desenfrenada. Sin embargo, no es necesario adentrarse demasiado bajo la superficie de la contratación pública en Chile para descubrir fallas estructurales y brechas inquietantes.

El Estado en Chile no aplica una política unificada a las contrataciones públicas. Estas últimas son altamente descentralizadas, pero ello no se refiere sólo al aspecto operacional, sino a la formulación o ausencia de políticas. No existe ningún responsable de promover objetivos comunes o "mejores prácticas", ni de evaluar los resultados desde la perspectiva del gobierno como un todo, considerando las implicancias de las compras públicas para la transparencia y la igualdad de oportunidades.

Muchos funcionarios efectivamente comprometidos con los valores del sector público realizan las contrataciones con un apreciable grado de habilidad y buen juicio derivado de su experiencia práctica. Sin embargo, estos educados funcionarios poseen escasa o ninguna formación profesional en materia de contrataciones, y no mantienen contactos con la profesión de "experto en compras", que se está extendiendo por todo el mundo. Pese a que unas cuantas entidades contratantes del gobierno central utilizan avanzadas técnicas de planificación de las compras, en la generalidad de los casos no se crea valor "comprando bien", por falta de planificación. Algunas innovaciones en el diseño, la selección y la puesta en práctica de procedimientos de contratación coexisten con una aplicación maquinal de métodos habituales y cómodos.

La transparencia, la probidad y la igualdad de oportunidades son valores más importantes para las compras públicas que para las compras privadas. Al respecto, encontramos que en las compras públicas chilenas es posible encontrar "reglas del juego" en el ámbito operativo para quie-

nes las busquen con determinación, y que por lo general se acatan. Las normas y los procedimientos transparentes coexisten con otros no escritos que al parecer no son menos justos, eficaces o respetados que sus equivalentes impresos. La rendición de cuentas opera gracias a la Contraloría, una respetada institución que desarrolla una meritoria función en materia de contrataciones públicas, pero su rol es todavía demasiado limitado. Si bien el nivel de corrupción es bajo, el creciente grado de escepticismo y desconfianza es tan real como ciertas lagunas en la "infraestructura para la probidad" del sector público.

Este estudio no es un relevamiento exhaustivo de las entidades contratantes en Chile. En octubre de 1999 los autores realizaron alrededor de 20 entrevistas en Chile. Se entrevistó a 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 clave que cumplen una importante función en el proceso de contrataciones públicas en Chile. Tanto la Contraloría General de la República como el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (actualmente se denomina Comité de Ministros para la Reforma del Estado), y el Consejo de Auditoría Interna de General de Gobierno (CAIGG), aportaron información muy esclarecedora.

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. 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 en la resolución de disputas a través de mecanismos administrativos y judiciales. Todas las entrevistas tuvieron lugar en Santiago. Acompañó a los autores un abogado chileno que ofició de traductor y de asesor en legislación chilena, y que además participó activamente en el trabajo. La investigación en terreno fue complementada con la revisión de una decena de leyes, reglamentos e informes representativos.

Pese a las limitaciones de esta metodología[1] , el propósito de este estudio es suscitar discusiones y debates presentando impresiones y eva-

[1] Sería apresurado afirmar que estas impresiones superficiales describen con exactitud la situación de las contrataciones públicas en Chile. Se trata de apreciaciones iniciales

luaciones iniciales que tengan que ver con la reforma de las contrataciones públicas. Creemos que esta evaluación puede contribuir al debate, que se ha agilizado desde la presentación de un proyecto de ley para modernizar el régimen de contrataciones públicas[2] . Creemos que ese proyecto (de 1999) no da cuenta del potencial del tema ni logra cumplir los saludables objetivos para los cuales fue propuesto.

II. Descripción de las Contrataciones Públicas en Chile

Las contrataciones gubernamentales constituyen una actividad de gran envergadura en Chile. El Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle observó que el sector público es hoy y seguirá siendo en el futuro el más grande comprador de bienes, servicios y obras de construcción en prácticamente todos los países[3]. El Presidente Frei sostuvo que, excluidos los gastos de defensa, los gobiernos gastan entre el 10% y el 15% del producto interno bruto de sus respectivos países, y Latinoamérica gastó entre US$ 131.000 millones y US$ 197.000 millones en 1996, según estimaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En 1997 Chile notificó a la OMC que las contrataciones anuales de bienes, servicios y obras de construcción por parte de su gobierno central habían aumentado en cerca de US$ 965 millones durante el período 1991-1994, hasta superar los US$ 2.500 millones (Cuadro 1). Las estimaciones para 1997 sugieren que los gastos del gobierno central en bienes, servicios y obras de construcción han aumentado a cerca de US$ 4.000 millones y corresponden al 5% del PIB chileno. Cuando se agregan las compras públicas de bienes, obras de construcción y servicios por parte de empresas estatales y municipalidades, las compras públicas anuales exceden los US$ 7.000 millones[4].

---

descritas con trazos gruesos tras un análisis limitado de sólo una parte del panorama. Un examen más detallado de otras épocas de las entidades y prácticas de contratación en Chile podría revelar la existencia de escenas bastante distintas a las del cuadro pintado aquí.

[2] Nota del Editor: los autores se refieren al proyecto de Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, Mensaje Nº 9-341, de 1999. Ese proyecto fue modificado sustancialmente por indicación del propio Poder Ejecutivo en 2000, y a marzo de 2001 continuaba su tramitación en el Congreso.

[3] Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley de Bases Sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, Mensaje Nº. 9-341 de 1999.

[4] Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. El Estado al Servicio de la Gente, Balance 1994-200, p. 46.

Cuadro 1 Contrataciones del Gobierno Central de Chile (1991-1994)
(En precios corrientes expresados en miles de US$)

	Bienes	Servicios	Obras de construcción	Total
1991	423.065	454.702	668.025	1.545.792
1992	469.438	557.934	925.662	1.953.034
1993	469.653	596.625	1.183.118	2.249.396
1994	453.294	649.894	1.407.406	2.510.594

Fuente: Comunicado de Chile a la OMC, 21 de enero de 1997.

La tendencia que se observa en el Cuadro 1 es creciente. El descenso relativo en la importancia de los bienes, así como la naturaleza más compleja de las obras de construcción y de las compras de servicios, sugieren que las entidades contratantes del gobierno central de Chile están realizando contrataciones más complejas y por valores más altos. Asimismo, las contrataciones para obras de construcción y servicios suelen requerir conjuntos de aptitudes y métodos de contratación que son distintos de los asociados a compras de productos comerciales de uso corriente.

El efecto de las contrataciones públicas se extiende más allá de sus repercusiones económicas. Las contrataciones públicas pueden afectar en forma tangible la percepción que la opinión pública tiene del Estado, al igual que su confianza en el gobierno, especialmente cuando en las compras estatales los bienes, las obras de construcción y los servicios no se adquieren ni distribuyen con eficiencia, ahorro y eficacia, o cuando la corrupción o la aparición de actos indebidos ensombrece las transacciones efectuadas con probidad y transparencia. En el contexto de las contrataciones públicas y del ejercicio democrático del poder, la transparencia, la probidad y la responsabilidad por los propios actos se encuentran inextricablemente ligadas entre sí. En consecuencia, las contrataciones públicas constituyen un segmento demasiado importante de la escena pública nacional como para dejarlo desprovisto de objetivos políticos e institucionales.

Grado de descentralización en el sector público chileno

Entre las entidades del sector público se incluyen la Presidencia de la República, el Congreso Nacional bicameral, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, trece gobiernos regionales, y cerca de una veintena de ministerios, dentro de los cuales se encuentra un amplio surtido de más de 170 organismos, juntas, comisiones, comités, corporaciones, consejos, direcciones, oficinas, institutos, secretarías, subsecretarías y

superintendencias que, ya sea directa o indirectamente, adquieren bienes, obras de construcción y servicios para uso interno o para distribuirlos hacia otros sectores.

El Ministerio de Obras Públicas realiza contrataciones para la construcción de obras públicas como puentes, caminos y aeropuertos, mientras que el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo es el encargado de construir viviendas y calles[5]. La DAE, adscrita al Ministerio de Hacienda, y la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAS), dependiente del Ministerio de Salud, son los únicos dos organismos del gobierno central cuya función principal se concentra en las contrataciones. Ni la DAE ni la CENABAS intervienen en la fijación, la coordinación, la supervisión y la evaluación de políticas y prácticas de contratación para entidades de otros sectores públicos.

La DAE y la CENABAS compran, almacenan y distribuyen productos comerciales de uso corriente para municipalidades y para organismos públicos del gobierno central. No es obligatorio comprarles a estas dos instituciones. El papel de la DAE como organismo central de contrataciones ha declinado considerablemente. Hacia mediados de la década de 1990, la DAE representaba sólo un 2% a 3% del total de las contrataciones públicas, y en 1999 se efectuó una reducción de personal en esta entidad como parte de un programa destinado a eliminar la mayoría y, a la larga, todas sus actividades centrales de contratación. Por otra parte, la CENABAS, con su planta de aproximadamente 260 personas, se ha revitalizado como centro de suministro para el Servicio Nacional de Salud. Este sector incluye alrededor de 180 hospitales y 300 centros de atención primaria de salud, que son servidos con medicamentos, artículos médicos y otros productos por cerca de 400 proveedores distintos[6].

[5] Para una revisión del marco legal aplicable a los contratos de concesión de obras públicas, véase Juan Enrique Miquel y Eugenio Besa (1998) "Public Works Concessions in Chile", 15 *The International Construction Law Review* 14.

[6] Históricamente, la CENABAS ha cumplido una importante función al satisfacer las necesidades de hospitales pequeños y centros de atención primaria de salud, pues en ella realizan entre un 40% y un 50% de sus contrataciones, en comparación con sólo el 10% a 20% de las compras de instituciones de salud más grandes. En los últimos años, la CENABAS ha abandonado su énfasis anterior en la compra, el almacenamiento y la distribución, y se ha posicionado como intermediario entre proveedores privados y usuarios finales del sector público. Su línea de productos incluye aproximadamente mil artículos, de un universo de 4.000 productos utilizados en el sector de la salud. Entre otras iniciativas, la CENABAS ha introducido subastas electrónicas en las que los proveedores de una cantidad limitada de productos de uso muy común (por ejemplo, productos primarios agrícolas) compiten entre sí mediante un sistema de propuestas secuenciales. En 1998, la CENABAS fue reconocida por la Contraloría General como una de las pocas entidades del sector público chileno que aplica un plan anual de compras.

En su mayor parte, las entidades de contrataciones chilenas cuentan con sus propias políticas, normas, procedimientos y prácticas, y actúan con un amplio grado de autonomía al adoptar decisiones sobre contrataciones y al realizar sus propias compras.

Las Cuatro Instituciones Centrales

En Chile cuatro instituciones de carácter central participan en las compras públicas: El Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República, el Consejo de Auditoría Interna de Gobierno y el Comité Interministerial de Modernización. El Ministerio de Hacienda ejerce un control indirecto sobre las entidades contratantes chilenas mediante el presupuesto nacional. Los organismos estatales deben presentar una fundamentación de gastos a la Dirección de Presupuestos, dependiente del Ministerio de Hacienda, para explicar la necesidad y el uso de fondos asignados por la Ley de Presupuestos. El Ministerio de Hacienda también ejerce control en virtud de leyes y decretos especiales aplicables a ciertas esferas de actividad. Por ejemplo, la compra o el arriendo de automóviles, el arriendo de bienes muebles con opción de compra, los acuerdos de compra que abarcan un período superior a un solo año presupuestario, al igual que la compra o el arriendo de equipos de procesamiento de datos u otros contratos para servicios computacionales, pueden requerir una autorización previa del Ministerio de Hacienda. Asimismo, los decretos supremos emitidos por el Ministerio de Hacienda proporcionan el fundamento jurídico para el empleo de servicios de consultoría externos en el sector público.

Según propone el proyecto de ley sobre compras públicas propuesto a la Cámara de Diputados en noviembre de 1999 (Boletín 2429-05), el Ministerio de Hacienda asumiría un papel más relevante en las políticas de contrataciones públicas mediante la creación de la Dirección de Compras y Contratación Pública.

El objetivo expreso de la Contraloría General de la República es ejercer un control externo sobre el Poder Ejecutivo, asegurando el cumplimiento de las leyes y normas vigentes[7]. En el ámbito de las contrataciones públicas, la Contraloría General es el principal agente de control externo

[7] La Contraloría General fiscaliza los ingresos del Estado y los egresos de fondos del sector público analizando la legalidad de los actos de servicios e instituciones del gobierno central, municipalidades y otros organismos bajo su autoridad. Cumple además funciones de contabilidad general. Al ejercer su papel de inspección externa, la Contraloría General tiene la responsabilidad de oficializar decretos y resoluciones, y su deber es denunciar cualquier ilegalidad observada. La Contraloría también realiza auditorías y revisiones especiales, y al facilitar a la Cámara de Diputados informes y otra información solicitada asiste a ese organismo en su labor de fiscalización del Poder Ejecutivo.

de la legalidad de los actos y de las transacciones efectuadas. Su independencia respecto de los poderes Ejecutivo y Legislativo aumenta la autoridad, la credibilidad, el respeto y la eficacia de la Contraloría.

Por añadidura, esta entidad ejerce diversos grados de control previo sobre muchos de los organismos contratantes del gobierno central, pero no sobre todos. Estos controles se traducen en la emisión de juicios sobre la aceptabilidad de bases administrativas elaboradas por entidades contratantes para licitantes potenciales, o bien en la revisión de otra documentación y otros procesos de entidades contratantes que conducen a la adjudicación y la legalización de contratos públicos.

La Contraloría General también llena vacíos en el régimen chileno de contrataciones públicas. Puesto que en Chile no existe una oficina de políticas centrales, la Contraloría General fue hasta una época reciente el único organismo público con la autoridad y la capacidad para efectuar auditorías o revisiones horizontales de las entidades contratantes chilenas desde una perspectiva del gobierno como un todo.

La Contraloría General también sirve como punto de contacto para cualquier funcionario público, contratista privado u otro "denunciante" que desee formular acusaciones sobre actos de fraude o corrupción u otras conductas ilícitas relacionadas con el gasto de fondos públicos. Si descubre irregularidades al ejercer sus facultades de investigación, la Contraloría puede notificar a la entidad pública o al funcionario para que adopte medidas correctivas, o si las circunstancias lo justifican, disponer que se entablen procesos administrativos, civiles o criminales.

Además, la Contraloría ha desarrollado un mecanismo de resolución de conflictos administrativos para los proveedores que se sienten perjudicados por la manera en que se realizan las licitaciones públicas o privadas o en que se adjudican los contratos. La Contraloría considera las reclamaciones, sopesa las pruebas documentales presentadas por las partes en conflicto y emite fallos por escrito en los que se refiere a cada uno de los puntos que son materia de disputa. Sin embargo, su autoridad para ofrecer remedios y soluciones es demasiado restringida.

El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno es una institución relativamente nueva del gobierno central, creada en 1994, cuya misión complementa la función de la Contraloría General. El énfasis del CAIGG está en los controles internos, en la autoevaluación y en la prevención de perjuicios y no en la evaluación *a posteriori* del cumplimiento de las normas legales, ni en la emisión de dictámenes sobre estados financieros históricos.

El CAIGG actúa como institución coordinadora para auditorías internas dentro del gobierno central. Depende del Presidente de la Repúbli-

ca, quien designa a sus siete miembros, y es asistido por una Secretaría Ejecutiva y un Comité Asesor Técnico que incluye a todos los auditores ministeriales. Entre 1994 y 1999 se introdujeron 19 unidades de auditoría ministerial, 14 comités de auditoría ministerial, 13 unidades de auditoría de gobiernos regionales y 178 unidades de control interno[8].

Desde sus inicios en 1994, el Programa de Auditoría Interna General del Gobierno ha emitido dos informes, adoptando una perspectiva del Estado como un todo, en relación con el ámbito de las contrataciones públicas. En el informe de 1996 se evaluaron los contratos directos para bienes y servicios y la adjudicación de propuestas en el sector público. Se concluyó que existía una auténtica necesidad de perfeccionar la actual legislación que rige los contratos públicos, debido a la existencia de un cúmulo inorgánico de normas legales[9]. En el informe de 1997 se analizó el empleo de consultores externos por parte de servicios e instituciones del sector público, y se llegó a la conclusión de que se requiere contar con un sistema moderno para controlar el proceso de contratación de servicios de consultoría externos[10].

Nombrado en un principio por el Presidente de la República en diciembre de 1994, el Comité Interministerial de Modernización de la gestión Pública[11] fue el organismo responsable de encabezar y coordinar las iniciativas de modernización. Los miembros del Comité eran los ministros de Interior, Hacienda, Secretaría de la Presidencia, Secretaría General de Gobierno, Trabajo y Seguridad Social, y Economía. Otras secretarías o subsecretarías participan cuando es necesario. El ministro Secretario General de la Presidencia encabeza este organismo de alto perfil. En enero de 1998 el Comité de Modernización propuso la elaboración de un nuevo marco normativo para las contrataciones y los contratos en el sector público, al igual que de un sistema electrónico para la contratación pública durante el período 1998-2000.

---

[8] Fuente: Rodrigo Moraga G. y Luis Téllez M. (1999) *Auditoría Interna de Gobierno: La Experiencia Chilena*, editado por Presidencia de la República de Chile, impreso por Antártica Quebecor S.A., Santiago Chile. Disponible también en inglés como *Internal Government Auditing: The Chilean Experience*.

[9] Véase Programa de Auditoría Gubernamental, 1996, en Moraga y Téllez (1999), pp. 282-295.

[10] Véase Programa de Auditoría Gubernamental, 1997, en Moraga y Téllez (1999), pp. 295-308.

[11] Nota del Editor: En el primer año del gobierno del Presidente Ricardo Lagos, este organismo cambió de nombre y fue reorganizado, adoptando el nombre de "Proyecto de Reforma y Modernización del Estado".

Sistema de Información e Intermediación Electrónica de Compras y Contrataciones

El 27 de octubre de 1999, el Presidente Frei presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de ley destinado a reformar el marco legal general que rige los contratos administrativos para la contratación de suministros y servicios por parte del Estado. Esta iniciativa legislativa se originó en el Comité de Modernización. El elemento central del proyecto de ley es un nuevo Sistema de Información e Intermediación Electrónica de Compras y Contrataciones del Sector Público, cuyo objetivo es lograr que los sectores público y privado se sumerjan en el mundo de la contratación y el comercio electrónico.

En 1999 se dieron dos pasos para establecer un sistema de contrataciones completamente electrónico. Primero, un pequeño grupo de entidades contratantes del gobierno central tomó parte en un proyecto piloto en el que se usó el sistema de llamado electrónico a propuestas para productos comerciales de uso corriente. En general, esta propuesta recibió opiniones favorables de los participantes. Apoyándose en este respaldo y en las recomendaciones para que se desarrollara y utilizara en mayor escala el sistema propuesto, el Presidente emitió un decreto[12] en que dispuso la creación de un sistema de información para compras y contrataciones públicas, encomendando al ministro de Hacienda y al ministro Secretario General de la Presidencia las labores de coordinación y licitación relacionadas con el establecimiento del sistema. El decreto se abstiene de exigir la contratación total o exclusiva por medios electrónicos.

Después, a partir de junio de 2000 entró en funcionamiento un sitio en Internet (*www.compraschile.cl*) de información de compras. De conformidad con una licitación internacional en la que compitieron cinco empresas, en junio de 2000 se adjudicó un contrato para el desarrollo y la operación del sistema. La DAE está actuando como representante técnico para negociar con el contratista. A mediados de 2000 unas 20 entidades de contrataciones del gobierno central estaban utilizando este sistema en ciernes para objetivos limitados.

III. Evaluación: Fortalezas y Debilidades de las Contrataciones Públicas en Chile

A pesar de que las generalizaciones resultan precarias, si no presuntuosas, debido a la falta de datos sobre el gobierno como un todo, exis-

[12] Decreto Nº 1312, de 22 de septiembre de 1999.

ten evidencias que respaldan la evaluación que sigue sobre los altibajos de las contrataciones públicas en Chile. El panorama dista de ser sombrío. Se han identificado los problemas básicos, la reforma ha recibido apoyo dentro y fuera del gobierno, y existen instituciones capaces de encabezar un proceso de reforma.

Normas legales y políticas sobre contrataciones públicas

El ámbito legal normativo para las contrataciones públicas chilenas es una maraña de normas confusas que se han traducido en una excesiva cantidad y diversidad de leyes, decretos, reglamentos y circulares. Aun cuando los autores experimentaron esta situación directamente en 1999, desde 1994 se formularon observaciones similares y no hace mucho las han reiterado respetadas instituciones chilenas. En 1994, la Comisión Nacional de Ética Pública estudió la actual legislación que rige las licitaciones y los contratos públicos, con el fin de identificar las reformas necesarias para aumentar la transparencia de los procedimientos de contratación. En 1996, el CAIGG observó que la interpretación de las normas legales y reguladoras vigentes es tan compleja que las entidades contratantes consideran necesario recurrir a la Contraloría General para solicitar asesoría interpretativa para así no entrar en conflicto con los límites fijados por las leyes pertinentes.

La Comisión Nacional de Ética Pública propuso ya en 1994 que se adoptaran dos medidas correctivas: en primer lugar, promulgar una ley modelo para licitaciones y contratos públicos que le garantice la transparencia, la objetividad, la imparcialidad, la seguridad del cumplimiento del contrato y la detallada publicidad de todos los procesos para la adjudicación de compras de bienes y servicios por parte del Estado. En segundo lugar, crear un sistema electrónico para administrar las licitaciones, para aumentar el grado de transparencia y objetividad en la adjudicación de contratos estatales. Veremos más adelante si estas medidas son suficientes.

Transparencia de las "reglas del juego"

Las leyes, los reglamentos, las políticas, los procedimientos, las prácticas, las disposiciones administrativas y los fallos judiciales en materia de contrataciones deberían ser transparentes. El principio fundamental es la necesidad de poner a disposición de todas las partes interesadas información suficiente, pertinente, comprensible y oportuna a través de un medio fácilmente accesible y a un costo relativamente módico o bien sin cargo. Esto no significa que toda la información deba ser pública, como se ex-

plica más adelante. Lo esencial es que los proveedores potenciales de bienes, obras de construcción y servicios puedan conocer las "reglas del juego" que se aplicarán.

En Chile es posible encontrar transparencia en el ámbito legal, pero es necesario buscar afanosamente para encontrar un conjunto completo de "reglas del juego" en el ámbito operativo. Lo anterior ocurre no sólo porque se carece de un sistema de contrataciones único para el sector público, sino además porque ninguna institución tiene la responsabilidad de recopilar y difundir información suficiente, pertinente, comprensible y oportuna sobre las "reglas del juego". Los chilenos, sin embargo, deberían encontrar cierto grado de alivio en el hecho de que las "reglas del juego" existen, y de que la mayoría de los proveedores chilenos acceden, a través de la experiencia y los contactos informales, a lo que necesitan conocer de los procedimientos de compra empleados por cualquier entidad contratante en particular.

Encontramos que las contrataciones públicas en Chile "se basan en reglas" en el sentido de que los estándares legales y otras reglas formales e informales existen e influyen en la manera en que los servicios e instituciones del sector público realizan las compras. Las resoluciones y las circulares se publican y, por lo general, las conocen los jefes y otros administradores públicos responsables a cargo de las contrataciones. La presencia y el papel de la Contraloría General en la tarea de asegurar el cumplimiento de la ley correspondiente explica en no poca medida por qué estas normas son conocidas por el personal de contrataciones y por qué éste tiende a respetarlas. Asimismo, encontramos que en la administración pública chilena existe una cultura organizacional que considera a las "normas" como modelos que deben seguirse y no como meros pedazos de papel carentes de toda aplicabilidad en cuanto a la manera en que las contrataciones se efectúan en la realidad.

Cada organismo contratante del sector público visitado contaba con una serie de reglas del juego internas para las compras. En algunas de estas entidades existían reglas escritas, en otras no; en algunas las reglas eran detalladas, y en otras no. Algunas se encontraban redactando un conjunto de procedimientos internos para las contrataciones. Una de ellas acababa de completar un detallado manual de procedimientos de contratación que estaba disponible para "cualquiera que solicitara un ejemplar". En todos los casos, salvo en uno, existían reglas internas, conocidas por los administradores públicos que requieren estar al tanto de ellas, y utilizadas al realizar las contrataciones. Además, en muchos casos se incluye información uniforme en las bases administrativas que se entregan en el curso de las licitaciones privadas.

El hecho de que las normas de contratación existan e influyan en el comportamiento organizativo no equivale a afirmar que las compras en Chile se encuentran absolutamente libres de corrupción o de influencias partidistas, o que las normas y procedimientos de contratación vigentes no ofrezcan oportunidades para manipulación u otras prácticas cuestionables. Lo que se sostiene aquí es que Chile es un país donde las normas, los procedimientos y las formas de contratación son comunes e influyen en la forma en que se manejan los asuntos del Estado.

La cultura de efectuar contrataciones dentro de un ambiente de normas formales e informales fue confirmada directa e indirectamente por diversos entrevistados. Por ejemplo, en un caso los autores escucharon una detallada explicación de dos administradores de contrataciones públicas sobre cómo habían creado y aplicado una serie de procedimientos internos para licitaciones públicas y privadas. A juzgar por lo afirmado, estas "reglas del juego" se aplicaron al parecer de una manera estructurada (casi mecánica). Curiosamente, esos procedimientos no habían sido registrados por escrito. La conveniencia de publicar y difundir los procedimientos en beneficio de la transparencia, la probidad y la responsabilidad por los propios actos es evidente

Si bien la promulgación de una nueva ley marco general constituye un paso necesario hacia el aumento de la transparencia de las normas legales, la creación de una oficina de políticas centrales, responsable de recopilar, resumir, explicar y difundir información suficiente, pertinente, comprensible y oportuna sobre las "reglas del juego" es una medida no menos urgente.

Transparencia de las oportunidades de contratación

La participación generalizada de las empresas del sector privado en las contrataciones públicas puede traducirse en una gama más amplia de alternativas para los compradores públicos y en fomentar la competencia. Para lograrlo, las oportunidades de contratación deberían ser transparentes. En Chile, algunas oportunidades de contratación son transparentes y otras no; además, unas son más transparentes que otras.

Cuando el método de contratación es la "licitación pública", la ley chilena sobre la materia exige que se publicite la oportunidad de contratación. Por lo común, las notificaciones de licitaciones públicas se difunden en las páginas de diarios como *El Mercurio*, *La Nación* y *La Tercera*, lo mismo que en el *Diario Oficial* [13].

[13] También pueden publicar en la *Revista Licitasur*, un semanario que circula en Argentina, Brasil y Paraguay, al igual que en Chile.

Sin embargo, cuando se emplean otros métodos de contratación, disminuye la transparencia de las oportunidades. Una diversidad de contrataciones se efectúan sin revelarlas a proveedores potencialmente interesados o al público antes de que se concreten. En esta categoría se incluye una considerable cantidad de licitaciones privadas y compras a una sola fuente que no son compras menores que se realizan de vez en cuando.

Lo anterior no quiere decir que todas las oportunidades de contratación que no sean licitaciones públicas tengan lugar en un entorno poco transparente. Por ejemplo, en Chile existen dos prácticas generalizadas que ayudan a recuperar la equidad y una participación más amplia en las contrataciones que no son licitaciones públicas: primero, por lo general se solicita a las entidades contratantes que obtengan cotizaciones de tres proveedores potenciales antes de adjudicar el contrato si el valor de la contratación excede determinados umbrales. Segundo, muchos, si no la mayoría, de los organismos contratantes mantienen algún tipo de registro o lista formal o informal de proveedores. Algunas de estas entidades acostumbran enviar a los proveedores registrados notificaciones de oportunidades de contratación, mientras que otras no lo hacen. Supuestamente, si un proveedor incluido en la lista nunca recibe una invitación para presentar una cotización, puede presentar una queja ante la entidad contratante o bien ante la Contraloría General.

Con el sistema de información electrónica previsto en el proyecto de ley se pretende fomentar la transparencia tanto al inicio del proceso de contratación como al final del mismo[14]. Sin embargo, debido a la voluntad de promover el uso del sistema electrónico, el proyecto permite que las licitaciones públicas se convoquen por ese medio sin necesidad de publicar ninguna notificación en los diarios. Además, el artículo 16 dispone que sólo estarán facultados para participar quienes estén inscritos en el registro electrónico de contratistas.

Además, el proyecto de ley es menos explícito en cuanto a los contratos que se adjudican por métodos diferentes de la licitación pública. Por ejemplo, no existe ninguna disposición expresa que exija la notificación pública por adelantado de la intención de una entidad de contrataciones de adjudicar contratos importantes a través de una licitación privada o una compra directa, tal como la contratación de una considerable serie de ser-

[14] Por ejemplo, en el artículo 35 se propone que las cotizaciones, las licitaciones y las contrataciones se efectúen por vía electrónica. El artículo 16 confirma que las licitaciones públicas deben estar por lo general abiertas a cualquier persona que desee participar. Las notificaciones de licitaciones públicas pueden realizarse por vía electrónica o bien publicándolas en un diario de circulación general.

vicios de consultoría proporcionados por una entidad o un individuo en el sector privado o público.

La noción de que la transparencia exige solamente la notificación anticipada de los contratos que serán adjudicados por el método de la licitación pública es restrictiva. El principio de la transparencia requiere la entrega de información suficiente, pertinente y oportuna sobre las oportunidades de contratación denegadas a una clase, al igual que información sobre oportunidades de contratación disponibles. En la era de internet, los gastos generales que involucra el hecho de divulgar información por anticipado sobre oportunidades de contratación restringidas a una clase específica o a una sola fuente son muy reducidos. En consecuencia, por regla general deberían notificarse prácticamente todos los contratos materiales para bienes, obras de construcción y servicios que vayan a ser adjudicados.

El fomento de la transparencia y otros objetivos de las políticas como la competencia abierta y la creación de valor requieren una divulgación adicional de las contrataciones proyectadas. Es preciso que se realicen notificaciones específicas a nivel del Estado como un todo y de organismos específicos, en las cuales los datos se agrupen en categorías razonablemente detalladas de bienes, obras de construcción y servicios. Es preciso que las entidades contratantes chilenas cuenten con planes de compras anuales desglosados en forma mensual o trimestral. En Chile dichos planes no existen, o no han sido divulgados entre los proveedores potenciales.

Del mismo modo, los informes históricos con información sobre el Estado como un todo o sobre organismos específicos por categorías y subcategorías de bienes, obras de construcción y servicios adquiridos no existen y no son difundidos entre las partes interesadas. Los planes de cuentas compatibles para el Estado como un todo y para organismos específicos por categorías y subcategorías de bienes, obras de construcción y servicios, no son una realidad práctica, y no existe una oficina de políticas centrales que coordine esta importante labor de recopilación y difusión de datos.

Apertura del proceso de convocatoria

El grado en que las contrataciones públicas en Chile deberían promover la competencia plena y abierta no ha sido abordado con suficiente profundidad en el actual marco normativo, en el proyecto de ley de compras o en la experiencia práctica. En lugar de afrontar directamente el problema, Chile ha caído en dos trampas habituales: creer que ciertos métodos de contratación reglamentarios (licitaciones públicas, licitaciones privadas y exigencia de tres cotizaciones) son necesarios y suficientes para que el ac-

ceso a las contrataciones sea abierto, y permitir que las decisiones sobre el grado de apertura determinen el método de contratación.

Una vez que se decide utilizar un método de convocatoria que no es una invitación abierta y pública, disminuye el grado de transparencia y aumentan las posibilidades de que los proveedores sean excluidos en forma discriminatoria. En Chile este riesgo surge en el contexto de las licitaciones privadas y en el procedimiento de las tres cotizaciones.

Cuando se solicitan tres cotizaciones en compras menos complejas, los proveedores invitados se escogen comúnmente de una lista de aquellos que están "registrados" en la entidad contratante. En general, el proceso de inscripción es bastante simple y sólo recopila información básica. La exclusión discriminatoria de proveedores potenciales en el proceso de inscripción no parece ser un problema frecuente, aunque es posible debido a la falta de salvaguardias formales en cuanto al procedimiento. La ausencia de normas transparentes para escoger cuáles proveedores del registro serán favorecidos con las invitaciones a participar involucra más riesgos. Si bien algunas entidades contratantes solicitan cotizaciones de todos los proveedores registrados, la mayoría de ellas parece ser más selectiva, y algunas se concentran sólo en cumplir el requisito formal de contar con tres cotizaciones archivadas para satisfacer a la Contraloría General en la eventualidad de que practique una auditoría.

En el caso de las licitaciones privadas, la transparencia no es el sello distintivo del proceso de "preselección". La manera en que las entidades contratantes deciden a quién invitar a competencias limitadas no admite generalizaciones. Da la impresión de que el proceso de selección es completamente subjetivo y arbitrario, ya que según parece se basa sólo en los conocimientos o en las preferencias personales de aquellos que efectúan las contrataciones. Los proveedores potenciales no gozan del beneficio de contar con información fácilmente accesible respecto de lo que deben hacer o evitar si desean ser favorecidos con una invitación. Lo anterior no quiere decir que exista una discriminación consciente, pues la buena fe subjetiva parece ser la regla y no la excepción. Una vez más, sin embargo, existe la posibilidad de que intervengan factores personales o políticos que influyan en la decisión de quién será invitado. El proyecto de ley de compras no contiene ni una solución ni una recomendación para manejar estos problemas. Si bien sus términos son claros en cuanto a declarar que la admisión a las licitaciones privadas "sólo es por invitación", no incluye ninguna referencia a la forma en que se deben elaborar las listas de invitación.

La exclusión discriminatoria puede ocurrir de distintas maneras en la práctica, algunas de las cuales pueden ser difíciles de detectar. Por ejem-

plo, la agrupación de compras puede afectar la participación y los resultados. Estos autores supieron del exitoso plan de una entidad pública que buscó limitar la cantidad de negocios estatales que consiguen unos cuantos proveedores de gran tamaño. Logró esto estructurando algunas de las contrataciones de la organización de manera de favorecer a los proveedores pequeños con presencia en las comunidades locales donde los bienes y servicios relacionados serían distribuidos y prestados. Si las compras se hubieran incluido en un mismo grupo, el negocio habría sido adjudicado a unos pocos grandes proveedores debido a la incapacidad de los proveedores locales en menor escala para competir eficazmente a nivel regional. Sin embargo, lograr esa meta requirió de discriminación, pues el costo unitario para el Estado fue mayor.

Este tipo de práctica no es una exclusividad chilena. Por ejemplo, en los Estados Unidos, en virtud de mandatos legislativos del Congreso destinados a promover a los pequeños negocios, se reservan ciertos montos de contratos gubernamentales para pequeñas empresas y otras clases de negocios escogidos como beneficiarios. La gran diferencia es que en los Estados Unidos esta práctica está prescrita por la ley.

Al no existir en Chile una ley que autorice la inclusión o la exclusión de clases de proveedores, la práctica de adaptar las contrataciones para favorecer a un determinado grupo de proveedores es de dudosa corrección, si no contraria a la ley, y está reñida con el objetivo de crear valor en las compras. También puede tener el efecto no intencional de crear una clase de proveedores que se hace dependiente de contratos gubernamentales debido a su incapacidad para competir eficazmente.

En los Estados Unidos, el empleo de catálogos electrónicos no está limitado a las compras de menor cuantía de unos pocos cientos o miles de dólares, y por eso conviene evaluar el impacto de las técnicas de contratación electrónica. Por ejemplo, un sistema de catálogo electrónico basado en internet generalmente permite que los proveedores autorizados exhiban sus catálogos de productos comerciales "en existencia" junto con listas de precios aprobados previamente y válidos por períodos determinados.

Sin embargo, no todas las técnicas de contratación electrónica garantizan un clima de competencia abierta. Como los proveedores del sector privado suelen diferenciar sus artículos de marca de diversas maneras, las comparaciones de precios son un ejercicio complejo. Lo anterior es válido para muchos artículos comerciales aparentemente "corrientes" como escritorios, sillas de oficina, computadores y automóviles. Si las entidades compradoras tienen libertad para seleccionar los productos de cualquier catálogo electrónico basándose en su propio juicio de cuáles marcas o ca-

racterísticas determinadas satisfacen mejor sus necesidades, los proveedores que venden productos comerciales comparables, pero no idénticos, pueden percibir, tal vez justificadamente, que sus propios productos fueron arbitrariamente excluidos.

Al no proporcionarse directrices generales en cuanto al objetivo de apertura y acceso a las contrataciones, y al relegarse las decisiones fundamentales sobre políticas de esta naturaleza a los reglamentos que aún no han sido promulgados, el proyecto de ley de compras deja para mañana lo que requiere atención hoy.

Adhesión a criterios de calificación y adjudicación

Los principios de transparencia, trato equitativo y prácticas leales exigen entregar a los proveedores potenciales la información necesaria para participar en una contratación y preparar una oferta en respuesta. Para lograr un campo de juego parejo, los requisitos de calificación y los criterios de adjudicación para evaluar las propuestas deben ser transparentes.

Chile merece ser evaluado favorablemente en esta área. Por lo general, las entidades contratantes establecen requisitos de calificación y criterios de adjudicación en la documentación de las licitaciones, y en los procesos de examen y evaluación se apegan a las exigencias y criterios anunciados. Entre los criterios de adjudicación se incluyen tanto factores relacionados como no relacionados con el precio y se asignan ponderaciones relativas a los diversos factores. Las propuestas recibidas suelen ser evaluadas de manera sistemática por comités de evaluación compuestos por tres o más personas. Por lo general se mantienen registros de contrataciones, incluido un registro de las conclusiones del comité de evaluación, para así cumplir con los requisitos legales pertinentes y demostrar que se respetan las normas en caso de que la Contraloría efectúe una revisión[15].

El proyecto de ley de compras también coincide con este espíritu, y por ello contempla el uso de especificaciones administrativas, técnicas y financieras, y exige que se apliquen los procedimientos de licitación en conformidad con dichas especificaciones. En el artículo 21 se subraya que todo procedimiento de licitación tiene que apegarse estrictamente a las especificaciones básicas pertinentes y debe ser respetado y observado para garantizar un trato igualitario a todas las partes contratantes y resguardar la transparencia de los procedimientos empleados.

[15] Otras "mejores prácticas" en las contrataciones son la separación de responsabilidades y autorizaciones, y la rotación del personal en estas funciones. No tenemos información respecto a ellas.

Información sobre Adjudicación de contratos

La transparencia a los proveedores y la rendición de cuentas al público también exigen que las decisiones finales sobre adjudicación de contratos se divulguen a través de un medio accesible, sin importar si el contrato se refiere a bienes, obras de construcción o servicios, e independientemente del método de contratación usado. El valor de la propuesta ganadora, lo mismo que el nombre del proveedor elegido, tendrán que darse a conocer. También se debe dar a los proveedores que no fueron escogidos información sobre el resultado de sus propuestas y sobre cómo obtener datos relativos a la adjudicación del contrato. A solicitud de los interesados, la entidad contratante debería rendir cuentas a los proveedores no favorecidos.

En términos generales, "transparente" no es la palabra que describe el ámbito legal y operativo de Chile aplicable al tema de la divulgación de información al final del proceso de contratación. Para empezar, los servicios y las instituciones del sector público no están obligados a difundir información sobre la adjudicación de contratos. Aparte del marco legal, las entidades contratantes tampoco logran cumplir en la práctica el objetivo de proporcionar a todas las partes interesadas información suficiente, pertinente y oportuna acerca de la adjudicación de contratos públicos.

Lo anterior no quiere decir que se carece de acceso a información sobre la adjudicación de contratos. Algunas entidades contratantes revelan antecedentes sobre el particular a solicitud de cualquier interesado. La DAE publica en el Diario Oficial información sobre órdenes de compra adjudicadas cuando el monto excede un umbral especificado (aproximadamente US$ 120.000). La CENABAS también difunde información sobre sus actividades de compra. Los organismos contratantes suelen notificar a los proveedores no favorecidos del resultado de las licitaciones y les rinden cuentas si ellos así lo solicitan. Sin embargo, no existen datos completos ni suficientes a nivel del Estado como un todo y de entidades específicas.

El proyecto de ley de compras y el sistema de información electrónica enfrenta este problema y exige aumentar el grado de transparencia de la información sobre adjudicación de contratos. El artículo 35 procura abarcar todas las licitaciones y contrataciones de entidades de compra sujetas a sus disposiciones, exceptuadas aquellas excluidas por motivos de seguridad u otros intereses nacionales. La siguiente es la información que tendría que facilitarse: la identidad del organismo contratante, la identidad del proveedor adjudicatario del contrato (incluidos los nombres de los accionistas mayoritarios de una empresa proveedora), el propósito u objetivo final del contrato, el precio del mismo, los plazos para ejecutarlo, el procedimiento de contratación empleado adjudicarlo, y otros datos que se estipu-

lan en los reglamentos. En el artículo 23 se exige que todos los participantes en las contrataciones, no sólo el proveedor favorecido, sean notificados de la adjudicación del contrato. La resolución de la entidad contratante en la que confirma la adjudicación tendría que quedar registrada en la Contraloría. Sin embargo, el proyecto de ley no exige el remedio más general, que es rendir cuentas a los participantes no favorecidos. El Decreto 1312 también exige divulgar información sobre la adjudicación de contratos. El inciso final del artículo 2 abarca expresamente "todas las contrataciones", hayan sido adjudicadas en virtud de una licitación pública o privada o por contrato directo[16].

No discriminación y trato igualitario de proveedores y bienes extranjeros

Los chilenos se enorgullecen justificadamente de que el ámbito legal se caracteriza por la no discriminación y el trato igualitario a los extranjeros. No existe ninguna legislación que favorezca a los proveedores chilenos del Estado por sobre los extranjeros[17], y tampoco existe ninguna normativa que favorezca los productos "fabricados en Chile" frente a los elaborados en otras regiones del mundo[18]. La Constitución chilena y otras normativas consagran expresamente la igualdad y condenan la discriminación[19]. En la práctica, al igual que en la ley, la discriminación contra los proveedores y bienes extranjeros no constituye en Chile el problema polémico que recibe tanta atención en otras economías desarrolladas y emergentes. Los estándares chilenos, por ejemplo, coinciden con los estándares internacionales o bien Chile está alineando sus estándares con los interna-

[16] En cualquiera de esos casos, deberá darse a conocer el precio del contrato y la identidad del proveedor, junto con otros datos como el plazo para la ejecución del contrato y la materia del mismo. Las compras menores no están expresamente exentas de estos requisitos de divulgación. En las licitaciones públicas y privadas, deberá revelarse la identidad de los participantes no favorecidos además de la de los adjudicatarios. En el caso de licitaciones privadas, la entidad contratante deberá dar a conocer además el nombre de todas las personas invitadas a participar en aquellas.

[17] Si bien la ley orgánica de 1960 aplicable a la DAE se autoriza al directorio a preferir un producto elaborado en el país en lugar de un artículo competidor del extranjero si el producto chileno es equivalente en precio y calidad al foráneo, esta preferencia no puede calificarse de discriminatoria.

[18] Nota del Editor: los autores se refieren a legislación de compras públicas, por lo que no consideran los aranceles a los productos y servicios importados.

[19] El Artículo 19 (2) de la Constitución Política de Chile garantiza a todas las personas igualdad ante la ley y prohíbe expresamente que cualquier ley o autoridad establezca diferencias arbitrarias. En lo referente a los asuntos económicos, materia del artículo 19 (22), ninguna persona puede ser discriminada por el Estado o sus cuerpos institucionales.

cionales. En términos generales, el acceso a los mercados chilenos no está restringido por las prácticas de contratación pública.

Sin embargo, existe una práctica que puede tender a afectar adversamente a los proveedores extranjeros más que a los nacionales. Ella es la fijación de plazos relativamente cortos para la presentación de las propuestas. Si bien 60 días puede ser el plazo utilizado allí donde la competencia extranjera está prevista o bien es deseada, en el caso de licitaciones públicas y privadas las entidades contratantes chilenas pueden y suelen conceder apenas siete a diez días calendario desde la fecha de publicación del llamado. Las cotizaciones directas pueden exigirse en apenas tres días. Indudablemente, esos plazos tan cortos impiden o bien desalientan la participación de muchos proveedores chilenos, lo mismo que de algunos extranjeros.

Corrupción en las contrataciones públicas

La opinión generalizada dentro y fuera de Chile es que el país goza de un nivel relativamente bajo de corrupción. En la edición más reciente del *Country Commercial Guide on Chile*, el gobierno estadounidense sostiene que "las firmas norteamericanas no han identificado la corrupción como un obstáculo a la inversión extranjera directa en Chile, y no existen indicios de que la corrupción sea un fenómeno que se haya extendido en áreas o en sectores determinados"[20]. Sobre la base de encuestas realizadas a empresarios, analistas de riesgo y a público en general, *Transparency International* emite informes sobre percepciones del grado de corrupción en cerca de 100 países. Con un Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de 6,9, Chile ocupa un cómodo decimonoveno lugar, justo por debajo de los Estados Unidos (IPC de 7,5), y sobre Israel (IPC de 6,8). Ningún otro país sudamericano logra alcanzar un puntaje superior a 4,5[21].

En el contexto de las contrataciones públicas, la información proporcionada por la Contraloría General sugiere que la corrupción en la adjudicación y administración de contratos públicos no constituye en Chile el mal endémico que afecta a países importantes de la ex Unión Soviética, lo mismo que de África y partes de Asia.

En octubre de 1999, un miembro de la oficina de la Contraloría General opinó que anualmente se detectan no más de dos o tres casos de

---

Además, el Artículo 57 del Código Civil chileno estipula que al adquirirse derechos civiles y al gozar de los mismos no existen diferencias entre chilenos y extranjeros.

[20] Country Commercial Guides FY 1999: Chile, Chapter VII, p. 7, disponible en el sitio en internet del Departamento de Estado Norteamericano, *www.state.gov*

[21] Transparency International, 1999, Corruption Perceptions Index, disponible en *www.transparency.de/documents/cpi/index.html*

actividades de contratación dolosas. Esta observación coincide con las conclusiones que la Contraloría General expuso en un informe de 1998, que resume los resultados de una auditoría horizontal de las entidades contratantes chilenas[22]. Al auditar 109 servicios e instituciones del gobierno central, sólo en el caso de una institución la Contraloría efectivamente detectó irregularidades de magnitud suficiente como para dar lugar a que se entablaran acciones judiciales. De las 70 municipalidades auditadas, la Contraloría General determinó que en términos generales se cumplía con el marco legal aplicable.

Aun cuando estos resultados son por cierto admirables, el "fraude detectado" es una medición imprecisa de la frecuencia del fraude real. La *General Accounting Office* (Tribunal de Cuentas) estadounidense descubrió que la mayoría de los fraudes no son detectados debido a controles internos poco estrictos y al hecho de que los auditores gubernamentales no prestan suficiente atención a los posibles actos dolosos.

El que las comparaciones internacionales de corrupción relativa tiendan a situar a Chile en un pie de igualdad con los Estados Unidos puede no ser alentador. El fraude en las contrataciones públicas en EE.UU. representa un problema en gran escala. Esto a pesar de la acción de numerosos agentes del sector público dedicados a prevenir y detectar los fraudes, entre los cuales se incluyen los Inspectores Generales y los auditores de la Oficina de Contabilidad del Gobierno, quienes presentan regularmente informes ante comités de supervisión del Congreso estadounidense. El FBI y el Departamento de Justicia prestan su apoyo al investigar y procesar a infractores de los sectores público y privado. Amparándose en la Ley de Libertad de Información para complementar y confirmar los antecedentes proporcionados por denunciantes, una prensa vigilante y una serie de organizaciones "fiscalizadoras" no gubernamentales perseveran en sus esfuerzos por investigar y denunciar actos de fraude y despilfarro en el gasto público. Con el respaldo de abogados del sector privado especializados en legislación sobre contratos gubernamentales, los proveedores recurren al sistema de impugnación de propuestas para arrojar luz sobre prácticas de compra incorrectas y para influir en el comportamiento de las entidades contratantes y sus funcionarios de contrataciones en las compras futuras.

Los denunciantes, públicos y privados, son los actores fundamentales en la tarea de descubrir los fraudes en las contrataciones públicas en los Estados Unidos. Por medio de acciones judiciales *qui tam* (en nombre del

[22] Oficina Técnica del Comité de Control Externo de la Contraloría General de la República, Auditoría del Proceso para la Adquisición de Bienes Muebles, 2 de marzo de 1998.

Estado y en nombre propio) entabladas en calidad de acusadores o de "fiscales generales privados" en virtud de la Ley de Reclamaciones Fraudulentas, los denunciantes colaboran en la tarea de recuperar en beneficio del gobierno federal millones de dólares cada año de contratistas declarados culpables de haber estafado a organismos del gobierno estadounidense[23]. Como la ley permite la triplicación del resarcimiento y sanciones administrativas que llegan hasta US$ 11.000 por reclamación, las sumas recobradas son bastante considerables. En poco más de 13 años, se han recuperado sobre US$ 3.000 millones. Según el Departamento de Justicia, sólo en 1998 se entablaron 472 procesos y la suma recuperada totalizó US$ 436 millones, por debajo del récord de US$ 622 millones alcanzado en 1997.

La opinión predominante en los Estados Unidos es que los juicios *qui tam* cumplen una importante función pública al fiscalizar el comportamiento de los contratistas privados que hacen negocios con el gobierno federal. Para fomentar la labor supervisora del sector privado, el denunciante puede recibir entre un 15% y un 30% de la suma recuperada, dependiendo de si el gobierno interviene en la acción judicial. Sugerimos a futuros investigadores evaluar el grado en que el fraude en las contrataciones públicas en Chile pasa inadvertido o no se denuncia debido a la falta de disposiciones institucionales que protejan a los denunciantes o creen incentivos para delatar irregularidades.

Cualquiera sea el actual estado de cosas, en junio de 1999 las autoridades de tres instituciones chilenas se expresaron con cautela respecto de las condiciones que se estiman necesarias en Chile para prevenir y detectar la corrupción. Poniendo en tela de juicio la noción de que la sociedad chilena es transparente, el director de uno de los principales diarios del país sostuvo que existen muchos obstáculos para obtener información que supuestamente es pública, mientras que el director del Comité de Modernización se expresó en términos coincidentes al advertir que la complacencia con la calificación de Chile por Transparency International puede ser peligrosa, en cuanto frustra los esfuerzos adicionales para promover la apertura. El jefe de la filial chilena de Transparency International llegó al extremo

[23] Ley de Reclamaciones Fraudulentas (*False Claims Act*), 31, Código estadounidense, §3729-3733. La Ley de Reclamaciones Fraudulentas fue promulgada en 1863 debido al clima generalizado de corrupción y fraude en la venta de bienes al gobierno federal durante la Guerra Civil. *Qui tam* proviene de la frase latina *qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*, que significa "quien emprende esta acción en nombre del Rey, Nuestro Señor, al igual que en el suyo propio". Las acciones legales *qui tam* se originaron en Inglaterra hacia fines del siglo 13. Véase Vermont Agency of Natural Resources contra el Gobierno de los Estados Unidos, 529 U.S. (22 de mayo de 2000) para una breve historia de las acciones *qui tam* y de la Ley de Reclamaciones Fraudulentas.

de afirmar abiertamente que "la rendición de cuentas es algo de lo que fundamentalmente carecemos"[24].

Chile ha suscrito dos importantes compromisos internacionales destinados a desalentar el soborno y otras formas de corrupción. Chile se ha asociado a otras naciones en la firma de la Convención de 1997 de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) sobre combate al soborno de funcionarios extranjeros en transacciones comerciales internacionales. El proyecto de ley chileno para la ratificación y aplicación de la Convención de la OCDE estaba completamente aprobado, pero no promulgado en marzo de 2001 (Boletín 2290-10). En virtud de esta Convención cada país signatario debe establecer en su sistema legislativo nacional que "constituye un delito penal ofrecer, prometer o entregar cualquier incentivo pecuniario o de otra naturaleza a un funcionario público *extranjero* con el fin de obtener o retener negocios u otro tipo de ventaja indebida en el manejo de las relaciones comerciales internacionales"[25]. Presumiblemente, las conductas ilícitas similares en las transacciones comerciales internas recibirán un trato no menos severo que el impuesto por esta nueva legislación en un contexto internacional.

Chile también es uno de los signatarios de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos[26]. En el artículo III de esa Convención se enumeran medidas preventivas que las partes firmantes acuerdan considerar para incorporarlas dentro de sus propios sistemas institucionales. Entre ellas se incluyen la creación, el fortalecimiento y el estudio de sistemas, mecanismos y medidas referentes a normas de conducta para funcionarios públicos, y la aplicación de dichas normas; la obligación de los funcionarios gubernamentales de denunciar actos de corrupción a las autoridades pertinentes; instrucciones a los funcionarios gubernamentales en cuanto a sus responsabilidades y a las normas éticas que rigen sus actividades; divulgación por parte de funcionarios públicos designados de sus ingresos, su patrimonio y sus deudas; garantía de apertura,

[24] Véase Andrea Henríquez Gárate, "The Right Way to Fight Corruption," 166 *The Journal of the Chilean-American Chamber of Commerce* (agosto 1999), p. 29.

[25] Detalles acerca del Convenio sobre el Combate al Soborno de la OCDE y comentarios relacionados, lo mismo que otra información y vínculos sobre medidas anticorrupción, pueden encontrarse en internet en el sitio de la Unidad Anticorrupción de la OCDE en *www.oecd.org/daf/nocorruption.*

[26] El Convenio Interamericano contra la Corrupción fue firmado en Chile el 29 de marzo de 1996, ratificado el 22 de septiembre de 1998, y su instrumento de ratificación depositado el 27 de octubre de 1998. El Convenio de la OEA está disponible en internet en el sitio de la Organización de Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Legales, Departamento de Cooperación e Información Jurídica en *www.oas.org/en/prog/juridico/english/treaties/b-58.html*

equidad y eficiencia en las contrataciones gubernamentales y las contrataciones públicas; disuasión de la corrupción en la recaudación tributaria; promulgación de leyes que denieguen un trato impositivo favorable a gastos que transgredan las normas contra la corrupción; la protección de los denunciantes, sean funcionarios públicos o ciudadanos particulares que, de buena fe, denuncien actos de corrupción; creación de organismos fiscalizadores, cuya misión sea prevenir, detectar, castigar y erradicar los actos corruptos; la participación de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales en iniciativas destinadas a prevenir la corrupción; medidas disuasivas para evitar los actos de corrupción, como exigir que las empresas del sector privado posean y mantengan libros y registros adecuados, y además efectúen revisiones contables internas; y medidas preventivas en las que se tenga en cuenta la relación entre remuneración equitativa y probidad en el servicio público. Aun cuando Chile puede haber cumplido su obligación de considerar este mosaico de disposiciones institucionales preventivas, su historial de aplicación efectiva está incompleto[27].

En diciembre de 1999, Chile modificó su Código Penal. En la Ley 19.645 se estipulan sanciones para diversos actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos, incluidos el tráfico de influencias, la percepción de honorarios que no corresponden, la exigencia de una retribución monetaria para realizar un acto por el que no debió haberse cobrado, la divulgación prematura de información reservada para su publicación en fecha posterior, y la obtención de beneficios económicos por parte de un funcionario al aprovecharse de información secreta o reservada a la que tiene acceso gracias a su cargo.

Probidad en las contrataciones públicas

En las contrataciones públicas chilenas se destacan características positivas y negativas. En el lado positivo, los organismos que han observado el panorama desde hace largo tiempo, como la Contraloría General, señalan que una gran cantidad de contrataciones han sido efectuadas con probidad. En el lado negativo, el régimen de contrataciones públicas no cuenta con una "infraestructura ética" adecuadamente desarrollada e integrada de organismos auxiliares y de ejecución.

[27] Véase "A Compendium of National Efforts to Combat Corruption in the Americas," disponible en internet en *www.respondanet.com/english*. En el compendio de septiembre de 1999, preparado por el *Americas' Accountability Anti-Corruption Project*, se entrega un inventario país por país de las medidas básicas adoptadas por Chile y otros signatarios del Convenio Interamericano de la OEA contra la Corrupción para combatir la corrupción en sus respectivos países.

Para ser justos con aquellos dedicados funcionarios públicos que realizan las contrataciones con honradez como si se tratara de algo natural, es preciso señalar lo siguiente: Chile es en verdad un país afortunado por el hecho de atraer al sector público a personas dedicadas a encarnar valores de servicio público. Los niveles relativamente bajos de corrupción y de quejas por conductas reñidas con la ética presentadas ante la Contraloría General constituyen una prueba fehaciente al respecto.

En diciembre de 1999 Chile adoptó la Ley 19.653 de Probidad de los Órganos de la Administración. Pese a que sus detractores estiman que los términos de la misma fueron suavizados durante el proceso de promulgación, en opinión de sus partidarios, la ley representa un progreso substancial. La libertad de acceso a la información y a los documentos públicos es uno de los aspectos más importantes de la ley, pero resulta de interés conocer si las excepciones al acceso serán aplicadas en forma amplia o restringida. Entre otras disposiciones representativas se incluyen prohibiciones que impiden a un funcionario público aceptar un cargo ofrecido por ciertos empleadores del sector privado durante un período de seis meses después de haber dejado su puesto. Asimismo, algunos funcionarios deben presentar una declaración de bienes al asumir su cargo. Entre las sanciones disciplinarias intermedias para actos ilícitos se incluyen la pérdida parcial de la remuneración y suspensiones que van de 30 días a 3 meses[28].

Si la situación general es en gran medida favorable y está mejorando, ¿por qué afirmamos que faltan organismos y disposiciones institucionales que fomenten la probidad en el entorno ético de las contrataciones públicas? Porque el fomento de la probidad no ha sido consagrado como un objetivo fundamental, un concepto de organización o un principio funcional de las políticas sobre contrataciones públicas. Tampoco existe un código de conducta uniforme para el personal de contrataciones.

En Chile se tolera la existencia de disposiciones complementarias inusuales, e incluso sospechosas, para remunerar a empleados públicos mediante honorarios y contratos de consultoría. La divulgación sistemática del patrimonio personal, de deudas, de fuentes de ingreso y de conflictos de interés efectivos o potenciales no constituye una práctica habitual entre todos aquellos que participan en la adjudicación de lucrativos contratos públicos. No existen códigos de conducta para proveedores de bienes, obras de construcción y servicios a compradores del sector público. Los planes de probidad y las oficinas y los funcionarios promotores de la ética no

[28] En todo caso, está fuera del ámbito de nuestro estudio realizar un análisis de las ventajas y desventajas de este nuevo compromiso legislativo, que aún no ha sido puesto a prueba, y que afecta a unos 505 artículos de la legislación.

están en el panorama. Se carece de los beneficios derivados de una profesión de expertos en contrataciones, dedicada a la promoción de prácticas y valores éticos. Ninguna oficina de políticas centrales fomenta la probidad en las compras como una política básica. Los ordenamientos institucionales no protegen ni alientan la denuncia de irregularidades.

Debido a una preocupación legalista por el cumplimiento de normas formales, las instituciones de auditoría interna y externa han hecho muy poco hasta la fecha por evaluar, medir o recompensar los logros o "mejores prácticas" en materia de ética, o por evaluar, medir, denunciar o corregir deficiencias que no alcanzan a constituir violaciones manifiestas de la ley. El proyecto de ley de compras deja sin llenar la mayor parte de estos vacíos institucionales en la infraestructura ética.

Controles internos

Los controles internos eficaces promueven la responsabilidad por los propios actos y también promueven otros objetivos como la transparencia, la apertura, el trato igualitario, la probidad y la creación de valor en las compras. Como ya se indicó, desde 1994 Chile ha avanzado a grandes pasos hacia la creación y el fortalecimiento de sus instituciones de control interno. La autoevaluación interna, las mediciones, la presentación de informes, y el mejoramiento constante son los pilares fundamentales de la rendición de cuentas.

En atención a la capital importancia de los controles internos, sería recomendable que el proyecto de ley de compras considerara este tema. En la versión que analizamos, no presta mayor atención a la mantención de registros durante el proceso de compra, una materia que es objeto de considerable atención en la Ley Modelo de la CNUDMI (Comisión de Naciones Unidas de Derecho Mercantil Internacional) sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras de Construcción y Servicios[29], y también en los Principios No Obligatorios sobre Contrataciones Públicas promulgados por el Grupo de Expertos de la APEC (Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico) en Contrataciones Públicas[30].

[29] Comisión de las Naciones Unidas de Derecho Mercantil Internacional, CNUDMI, Ley Modelo sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios (1994), Artículo 11.

[30] Grupo de Expertos en Contrataciones Gubernamentales de la APEC, Principios No Obligatorios sobre Contrataciones Gubernamentales (1999), 62-63, disponible en el sitio de la Asia-Pacific Economic Cooperation, *www.apecsec.org*.

Supervisión externa por parte de la Contraloría General

Los controles internos no son un sustituto de la fiscalización externa. Con el fin de respaldar y garantizar la rendición de cuentas, la supervisión *independiente* resulta fundamental para garantizar el funcionamiento adecuado de un régimen de contrataciones públicas.

En el ámbito de las contrataciones públicas, la labor de garantizar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos pertinentes ha sido la tradicional razón de ser de la Contraloría. Indudablemente, la presencia en el terreno de representantes de dicha entidad, o bien su llegada anticipada, influye en el comportamiento de los empleados públicos responsables de efectuar las contrataciones. La forma en que se realizan las tareas y los registros que se mantienen responden a directrices, instrucciones y expectativas formales e informales de la Contraloría General.

Los conceptos modernos de responsabilidad por los propios actos han superado, pero no abandonado, el énfasis en el cumplimiento de las normas legales formales. En un mundo de gobiernos más aliviados de lastres burocráticos donde la opinión pública espera "resultados", además de transparencia, igualdad y probidad, los auditores internos y externos están llamados a realizar auditorías destinadas a conseguir "valor por el dinero". Por ello la atención debe dirigirse hacia la medición de los resultados logrados por los funcionarios de contratación, y hacia controles de gestión y procedimientos de auditoría interna adecuados.

En 1998, la Oficina Técnica del Comité de Control Externo de la Contraloría emitió un informe respecto a las actividades de compra de 179 entidades contratantes, incluyendo 70 municipalidades y una diversidad de servicios públicos centralizados y no centralizados, gobiernos regionales, universidades estatales, y empresas públicas de propiedad del Estado o controladas por éste, durante el período que se extiende desde octubre de 1995 hasta diciembre de 1996. A continuación citamos algunos de los resultados y conclusiones fundamentales[31]:

> De 109 entidades del gobierno central auditadas, sólo 6 estaban aplicando planes de contratación anuales. La mayoría de las 70 munici-

[31] Aun cuando se concentra en los errores que demasiadas entidades contratantes estaban cometiendo entre 1995 y 1996, el informe de la Contraloría General incluye una sección de "estudio de casos dignos de imitación" en el cual se reconocen las mejores prácticas. Por ejemplo, se mencionan dos municipalidades con una mejor calidad de gestión administrativa y de controles internos.

palidades auditadas no planificaba sus contrataciones de acuerdo con un programa regular.

Las unidades de auditoría interna prácticamente no realizaban actividades regulares de control al interior del sector público del gobierno central. La separación de funciones no permitía garantizar adecuadamente la transparencia de las operaciones. Una considerable cantidad de entidades contratantes no aplicaba políticas ni procedimientos para orientar apropiadamente sus operaciones de compra. En algunos casos no se respetaban las directrices vigentes, mientras que otras veces las normas de orientación eran o bien obsoletas o bien inadecuadas. En las municipalidades, ninguna unidad de control interno evaluaba el proceso de abastecimiento desde el punto de vista de la eficiencia, el ahorro y la eficacia.

Para los efectos de realizar las licitaciones existían normas diversas aplicables a las entidades contratantes, y las que eran pertinentes no siempre se respetaban debido al grado y a la forma en que se ejercía la discreción. Se descubrió que dos organismos del gobierno central no acataban las bases administrativas aplicables a las licitaciones que efectuaban.

Un considerable número de entidades no exigía regularmente cotizaciones en el curso de sus respectivos procesos de compra. En el caso de unidades de contratación que usan compras directas basadas en cotizaciones, se descubrió que no siempre se solicitaban cotizaciones que ofrecieran una garantía de confiabilidad y transparencia. Por norma general, todas las entidades auditadas contaban con registros de proveedores. Sin embargo, una gran mayoría de ellas no mantenía al día dichos registros.

Se advirtieron retrasos en el pago a los proveedores, y además se descubrió que se efectuaban pagos sin suficiente documentación de respaldo. En diversas entidades se detectaron errores en los precios facturados, y en otras no se cumplía con los términos de los contratos.

Por lo general, en las municipalidades no se separaban adecuadamente las funciones entre la contratación, recepción y almacenamiento de los bienes adquiridos. En una de cada cinco no se aplicaba un código que rigiera las contrataciones internas, y en el 13% de los casos evaluados las normativas no reflejaban la realidad de los procesos utilizados. En una de cada cuatro no se cumplían cabalmente las normas vigentes, pero en términos globales las municipalidades realizaban sus operaciones de contratación ajustándose al marco legal.

En general, los informes sobre "valor por el dinero" y los informes tradicionales como éste sobre auditoría deberían traducirse en planes de acción a nivel de entidades en particular y a escala gubernamental, en los que se consideren las deficiencias y se fomenten las mejores prácticas. Sin embargo, se desconoce el grado en que el informe de 1998 de la Contraloría se está empleando como una herramienta eficaz de cambio. La misma interrogante es aplicable al informe del Programa de Auditoría del Gobierno publicado en 1996. Esta es una de las funciones que debería desarrollar una oficina de políticas centrales de compras.

El informe del Programa de Auditoría del Gobierno, emitido en 1996, propuso una medida concreta: reformular el proceso de revisión a priori de "toma de razón" de la Contraloría General. Sus detractores sostienen que la revisión *a priori* por parte de la Contraloría retrasa "innecesariamente" las contrataciones; que la revisión casi nunca –si alguna vez ello ocurre– se traduce en la prevención o la detección de errores asociados a la legalidad de los documentos o de los procedimientos empleados por la entidad de contrataciones; y que la Contraloría General carece de los conocimientos técnicos para formular comentarios sobre aspectos de fondo en las contrataciones. Los partidarios, en cambio, argumentan que la Contraloría actúa con prontitud (generalmente más o menos dentro de 30 días); que los errores se detectan y se previenen, en especial cuando el organismo de contrataciones no cuenta con personal de compras y profesionales jurídicos con el grado suficiente de capacitación y experiencia; y que las revisiones a priori permiten aumentar la transparencia y la probidad del régimen de contrataciones públicas de Chile.

Es evidente que el solo hecho de que exista el proceso de revisión de "toma de razón" influye en el grado de celo aplicado por algunas entidades de contrataciones al realizar las compras. Ahora bien, de lo que se trata es de maximizar los beneficios obtenidos de recursos limitados. Algunos de los recursos destinados por la Contraloría al proceso de toma de razón podrían ser más productivos si se asignaran a otras actividades de auditoría o revisión. Por eso, creemos que la mejor solución estriba en la modificación y no en el abandono de la práctica de la "toma de razón". En concreto, otorgar a la Contraloría el derecho, pero no la obligación de efectuar revisiones a priori sería un gran paso en la dirección correcta. Otras medidas recomendables son un mayor grado de confianza en las autoevaluaciones internas, complementadas por certificaciones de cumplimiento emitidas por auditores internos, y la programación de auditorías externas periódicas sobre la base de la evaluación de riesgos. No debería olvidarse tampoco la acreditación de entidades con suficientes controles internos, y el prudente uso de las exenciones y dispensas de la revi-

sión a priori. Dejamos a futuras investigaciones la tarea de reflexionar sobre si estos cambios deberían implantarse por medio del proyecto de ley de compras o bien por otro conducto.

Mecanismos independientes de impugnación y revisión

En un régimen moderno de contrataciones públicas se requiere algo más que un marco legal que confiera derechos e imponga deberes a las entidades contratantes y a los proveedores. También es fundamental la existencia de un foro administrativo independiente que resuelva conflictos sobre contrataciones y *haga respetar* derechos y obligaciones mediante la aplicación oportuna de remedios eficaces que realmente surtan efecto cuando se trata de desalentar los actos ilícitos, evitar perjuicios adicionales durante una contratación cuestionada y proporcionar remedios alternativos cuando resulta inviable o inadecuado enmendar una irregularidad debido al predominio del interés público.

La situación chilena presenta varios aspectos favorables. La Contraloría, por medio de su División Jurídica, provee un foro administrativo independiente que considera y resuelve las denuncias contra las entidades contratantes. Cuando un proveedor se queja de que un organismo contratante ha cometido irregularidades en el manejo de una operación de compra pública pendiente, la práctica más frecuente consiste en que la División Jurídica pronuncie un fallo escrito en el que se refiera a cada error alegado por el proveedor reclamante. La Contraloría expresa por escrito los argumentos que respalden sus conclusiones, lo cual habla a su favor. Resulta ilustrativo un impresionante fallo pronunciado en 1999, en el cual se destinan 20 páginas para tratar pormenorizadamente cada uno de los asuntos planteados por el proveedor reclamante. Al demostrar un considerable grado de refinamiento en su enfoque y en su procedimiento, este dictamen es el reflejo de un proceso en el cual se ponderan cuidadosamente la seriedad de cada error alegado, lo mismo que el interés público y los intereses del reclamante y de la entidad contratante. Aun cuando no se ha publicitado, este fallo se facilita a petición de cualquier interesado.

Pese a que ninguna norma de procedimiento escrita rige el proceso de impugnación y revisión de la División Jurídisca, las causas se ventilan de manera imparcial, justa y razonablemente uniforme. Tanto el proveedor reclamante como la entidad contratante presentan cada uno documentación escrita para apoyar sus respectivos argumentos. Se pone a disposición de la División Jurídica el expediente completo de la contratación. Si se descubre que se ha cometido una grave infracción, la Contraloría General pue-

de dictaminar que se vuelva a realizar la licitación, haya sido pública o privada.

Desgraciadamente, la Contraloría carece de otras armas en su arsenal, como la autoridad para conceder o recomendar el pago de una indemnización monetaria por daños y perjuicios a un proveedor cuando se considera que su queja tiene méritos, o bien el reembolso de los honorarios legales y costas judiciales en que ha incurrido al denunciar las irregularidades. Y un observador del ámbito jurídico comentó que es bastante fácil abortar las acciones por vía administrativa entabladas por un proveedor agraviado. Para lograr tal propósito, este especialista aconseja que el licitante adjudicatario del contrato entable un juicio ordinario, ya que la Contraloría se abstiene de presentar otras acciones legales una vez que el litigio queda en manos del poder judicial.

La aspiración del proyecto de ley de compras original (de 1999) era encomiable: crear un mecanismo de impugnación y revisión que permita a los participantes en un proceso de contratación quejarse por actos u omisiones arbitrarios o ilegales cometidos por entidades contratantes y obtener una rápida reparación. Su artículo 44 concedía a un participante agraviado el derecho a quejarse por supuestos actos y omisiones arbitrarios o ilegales cometidos por una entidad contratante durante un proceso de compra.

Sin embargo, ese artículo 44 no mencionaba si su propósito era reemplazar el mecanismo de impugnación y revisión independiente que ofrece por la División Jurídica de la Contraloría. Si esa fue su intención o fuera su efecto, el artículo 44 constituiría un significativo retroceso y no un avance. Desafortunadamente, en las últimas cuatro frases de ese artículo 44 se sugiere que el papel de la Contraloría consiste en analizar la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos sobre la base de información suministrada por la Dirección, en lugar de continuar funcionando como una institución verdaderamente independiente y experimentada de impugnación y revisión[32].

Consideramos que los regímenes chilenos de contrataciones públicas, actuales y propuestos, carecen del contenido jurídico necesario para otorgar a los participantes derechos y mecanismos de reparación eficaces. Creemos que la mejor solución consiste en revitalizar los procesos de impugnación y revisión de la División Jurídica. Para ello se puede utilizar la combinación de soluciones procesales y sustantivas sugeridas por la Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras

[32] Nota del Editor: En el año 2000, el proyecto de ley de compras fue modificado por indicación del Poder Ejecutivo. Esa indicación eliminó todas las referencias a los mecanismos de impugnación contenidos en el antiguo art. 44 del proyecto original.

de Construcción y Servicios[33], el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC[34], los Principios No Obligatorios sobre Contrataciones Públicas del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico[35], las Directivas sobre Reparaciones de la Unión Europea[36], y los procedimientos de "objeción de propuestas" de la Contraloría General del Tribunal de Cuentas de los Estados Unidos[37]. Un posible debilitamiento de la labor de fiscalización y de resolución de controversias de la División Jurídica de la Contraloría no representa un progreso.

Consideremos un modelo alternativo para lograr de otra forma la independencia de la institución de impugnación y revisión encargada de supervisar las contrataciones realizadas por instituciones y servicios públicos. Por ejemplo, se podría crear una isla de independencia al interior de una nueva Dirección Central de Compras adscrita a un ministerio. Sin embargo, ello impone enormes obstáculos jurídicos y prácticos, pues se trataría de un tribunal sin experiencia y no completamente independiente. Ello puede evitarse confiriendo a una institución experimentada e independiente, como la División Jurídica de la Contraloría General, la facultad de fallar e imponer reparaciones en procesos de impugnación de la corrección de procedimientos de contratación realizados por entidades contratantes del Poder Ejecutivo. Ello no significa que no exista un rol interesante en esta materia para una Dirección Central de Compras adscrita a un ministerio. Según una reciente innovación australiana, esa Dirección Central podría ser dotada de facultades legales para actuar como mediador informal u *ombudsman*[38].

---

[33] Ley Modelo de la CNUDMI sobre la Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios (1994), Capítulo VI. Revisión, Artículos 52-57.

[34] Acuerdo de la OMC sobre Contrataciones Públicas, Artículo XX, Procedimientos de Recusación.

[35] Grupo de Expertos en Contrataciones Públicas de la APEC, Principios No Obligatorios sobre Contrataciones Públicas (1999), 66, Mecanismos de Revisión.

[36] Directiva del Consejo 89/65 y Directiva del Consejo 92/13. Véase Adrian Brown, "Effectiveness of Remedies at National Level in the Field of Procurement," 7 *Public Procurement Law Review* 89 (1998). La Junta de Reclamaciones Danesa confiere la facultad legal para impugnar contrataciones no sólo a los proveedores perjudicados sino además a 48 distintas asociaciones gremiales y organismos públicos para así conservar el anonimato de personas o entidades afectadas materialmente por una supuesta infracción. Véase Comisión Europea, Public Procurement in the European Union, Practical Guide on Remedies, Dinamarca (1997), p. 57, disponible en *http://simap.eu.int/EN/pub/src/main2.htm*

[37] Creado en 1921 y dirigida por la Contraloría General, el Tribunal de Cuentas proporciona un foro independiente e imparcial para la resolución de "impugnaciones de propuestas" relativas a la adjudicación de contratos federales. Véase *United States General Accounting Office, Office of General Counsel, Bid Protests at GAO: A Descriptive Guide* (Sexta Edición, 1996), GAO/OGC-96-24, disponible en el sitio en internet de la GAO (*www.gao.gov*).

[38] El Servicio de Asesoría y Reclamaciones sobre Compras de la Mancomunidad de Australia ayuda a zanjar diferencias entre proveedores y compradores públicos, pero

Creación de valor en las compras

Las contrataciones públicas desempeñan un papel secundario en el sector público chileno. Su función primordial consiste en apoyar la ejecución de programas gubernamentales mediante procesos que permitan conseguir el precio más bajo por los insumos y al mismo tiempo satisfacer otros objetivos de las políticas tales como la transparencia y la probidad.

Sin embargo, el precio por sí solo rara vez constituye un indicador adecuado de los costos relevantes totales para un comprador. Gran Bretaña define el valor por el dinero como "la combinación óptima entre costos del ciclo de vida y calidad que satisface las necesidades del usuario". Esta definición compara los beneficios de una compra con todos los costos asociados a esa adquisición, incluyendo la operación, el mantenimiento y la enajenación de los artículos que se adquieren. En Nueva Zelandia, el valor por el dinero consiste en conseguir el mejor rendimiento posible para el dinero gastado en función de las necesidades del organismo comprador. En su vecina Australia, el estado de Queensland insta a las entidades contratantes a considerar la contribución de la contratación al cumplimiento de los objetivos del Estado. Por su parte, los canadienses nos recuerdan que para determinar el valor del dinero se precisan evaluaciones de eficiencia, economía y eficacia.

En 1998, la Contraloría General denunció que un hospital clínico chileno canceló recargos de hasta un 244% por los productos que compró entre 1995 y 1996 debido a su falta de liquidez financiera y a su necesidad de conseguir plazos de pago más amplios. Una serie de entrevistas realizadas en octubre de 1999 revelaron la existencia de condiciones substancialmente similares en el caso de otro hospital. Seguramente, si existiera información a nivel del gobierno como un todo, estos proveedores de servicios de salud estarían en una categoría externa. Entonces cabe preguntarse si el régimen chileno de contrataciones públicas permite lograr con frecuencia un valor óptimo por el dinero. Cuando se le instó a expresar una opinión general, un representante de la Contraloría especuló que "en su mayor parte" las entidades contratantes chilenas no pagan en exceso por lo que compran, y que la calidad de lo que adquieren es por lo general satisfactoria.

---

carece de autoridad para revertir fallos en materia de contrataciones emitidos por departamentos y organismos de acuerdo con información proporcionada por el Grupo para Licitaciones y Contrataciones Competitivas (*www.ctc.gov.au*). Para una descripción del papel del ombudsman de la Mancomunidad Australiana en la investigación de reclamaciones por actos discriminatorios, injustos o ilegales cometidos por departamentos y organismos de la Mancomunidad, véase *Commonwealth Consolidated Acts, Ombudsman Act* 1976, §5, y visítese el sitio en internet del ombudsman de la Mancomunidad Australiana, *www.comb.gov.au.*

Consciente de que el valor por el dinero implica algo más que los conceptos de precio y calidad, el representante de la Contraloría continuó expresando serias dudas en cuanto a si algunas entidades contratantes compran lo que mejor se adapta a sus necesidades, en el momento preciso y en las cantidades adecuadas. Dicho en términos más generales, la creación de valor en las compras depende de la adquisición de los bienes, las obras de construcción o los servicios de *diseños apropiados*, de la *calidad adecuada*, en la *cantidad adecuada*, al *costo adecuado*, del *proveedor adecuado*, en el *lugar adecuado*, y en el *momento adecuado*.

¿Se ha posicionado el régimen chileno de contrataciones públicas para crear valor en las compras? Para lograrlo, el marco legal y las instituciones auxiliares de un régimen de contrataciones públicas tendrían que considerar *todas* las etapas del ciclo de contrataciones:

1) planificación de las contrataciones;
2) preparación de las especificaciones y descripciones apropiadas relativas a la función, el rendimiento y otros aspectos de los bienes, obras de construcción o servicios necesarios, y las exigencias relacionadas de la entidad contratante;
3) solicitud de propuestas, cotizaciones u otras ofertas a los proveedores por medio de métodos de contratación adecuados;
4) clasificación de proveedores, evaluación de ofertas, selección de la oferta más conveniente que satisfaga las necesidades de la entidad, y adjudicación de contratos;
5) gestión y administración de contratos en curso de ejecución;
6) mediciones de la creación de valor en la compra.

A continuación revisamos la realidad chilena respecto al ciclo de compras.

Planificación de las contrataciones y gestión de contratos

Tanto la planificación de las contrataciones como la gestión de los contratos son objeto de un escasísimo grado de atención en el Estado chileno. La creación de valor en las compras comienza con una planificación eficaz de las contrataciones, pero esta primera etapa decisiva se pasa por alto con demasiada frecuencia en el sector público chileno. Al concluir que en la mayoría de los casos las contrataciones se efectúan en respuesta a las necesidades del momento, el informe del Programa de Auditoría Gubernamental de 1996 se lamenta porque en general se carece de un proceso de planificación de adquisiciones. Y según el informe de auditoría hori-

zontal de la Contraloría de 1998, la planificación eficaz de las contrataciones fue la rara excepción en 1996, pues sólo 6 de 109 entidades contratantes del gobierno central estaban aplicando un plan anual de adquisiciones. Ignoramos el grado de progreso alcanzado desde 1996 debido a que las entidades contratantes y sus unidades de control interno no han presentado informes anuales sobre estos aspectos. Esto sugiere que la planificación de las contrataciones sigue ocupando un lugar secundario en la lista de prioridades en Chile.

Estudios realizados en Estados Unidos y Canadá confirman que después de la etapa de planificación, la etapa de la gestión de los contratos es la segunda más determinante en cuanto a perder o conseguir valor por el dinero[39]. La gestión de contratos abarca todas las actividades desde el momento en que se adjudica el contrato hasta la ejecución o la rescisión, el pago por los bienes, las obras de construcción o los servicios recibidos, y la resolución de cualquier conflicto. Su función consiste en garantizar que el comprador efectivamente obtenga aquello por lo que adjudicó contratos y desembolsó fondos. En los informes de la Contraloría ya citados se detallan deficiencias en la gestión y administración de contratos que van desde no formalizar el puesto de administrador de contratos hasta la falta de controles suficientes para verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas y las relativas a la calidad.

Los regímenes internacionales de contrataciones públicas se concentran en las normas y los procedimientos para seleccionar a los proveedores y adjudicar los contratos. Como consecuencia de esta miope preocupación por los métodos de contratación, poca o ninguna atención se presta a la creación o al fortalecimiento de las instituciones necesarias para crear valor mediante la planificación de las contrataciones, la gestión de los contratos, la medición del rendimiento y la formación profesional. Como punto a su favor, el proyecto de ley de compras por lo menos menciona una función de asesoría que cumpliría la Dirección de Compras y Contratación Pública en su relación con las entidades contratantes cuando se trata de planificar y gestionar su proceso de compra y contratación. Lamentablemente, ese proyecto no crea otros mecanismos destinados a garantizar que los sistemas de planificación de contrataciones y de gestión de contratos lleguen a arraigarse en el ambiente operativo.

[39] Public Works and Government Services Canada, "Benefits Driven Procurement," (10 de junio de 1998), disponible en su sitio en internet, *www.pwgsc.gc.ca/sos/text/bdp/en.*

Métodos de contratación

Peor que las definiciones arcanas es el empleo de términos que se dejan sin definir. La CNUDMI debería declararse en ocasiones culpable de esta falta, lo mismo que los redactores del proyecto de ley de compras, quienes en el artículo 15 exigen que todos los contratos se adjudiquen empleando uno de tres métodos: "licitación pública", "licitación privada" o "contratación directa". Sin embargo, en ninguna parte se definen estos vocablos. Para aquellos que sostienen que el contenido se determina con la práctica y en general es conocido por los ministros, los jefes, los auditores internos y la Contraloría, compartir estos conceptos comunes debería ser entonces una tarea sencilla.

Normalmente, las leyes de contratación etiquetan los métodos de contratación, definen los procedimientos accesorios que dan sentido a esas etiquetas, y designan las condiciones exclusivas, alternativas o coincidentes en que deben o pueden utilizarse. Es ésta el área donde la prescripción y la rigidez batallan contra la discreción y la flexibilidad. Sin embargo, se ignora si con la tríada chilena de métodos de contratación se pretende identificar conductos separados capaces de adaptar procedimientos de compra flexibles para utilizarlos según convenga, o si los ingredientes de cada frasco son más limitados y sólo se pueden emplear según lo prescrito.

Existe una interrogante aún más fundamental a la tríada chilena de métodos de contratación. El proyecto de ley de compras establece un orden de preferencia definido que privilegia la "licitación pública" por sobre otros métodos; la contratación directa es considerado el más sospechoso y circunscrito de los tres. ¿Por qué? Si "licitación" significa lo mismo en licitación pública que en licitación privada, entonces cabe presumir que se prefiere aquélla por sobre esta última sólo porque la primera es más abierta y accesible a los proveedores potenciales. ¿Por qué entonces se prefiere la licitación privada a la contratación directa? Muchos expertos en compras piensan que la contratación directa puede llegar a ser una alternativa tan abierta y competitiva como la licitación privada en la mayoría de las circunstancias, y quizás tan abierta como la licitación pública, especialmente en casos en que a todos los proveedores registrados se les ofrece la oportunidad de responder a un anuncio electrónico o mensaje por correo electrónico en que se soliciten cotizaciones. Presumiblemente, si a todos los proveedores registrados se les exigen cotizaciones, ese hecho no convierte el procedimiento de contratación directa en licitación pública. Sin entrar en detalles, parece que en el proyecto de ley de Compras se asocia la contratación directa con la contratación de una sola fuente, en lugar de reconocerse que algunas formas de contratación directa pueden ser tan com-

patibles con la competencia plena y abierta como cualquiera de los otros dos métodos chilenos de licitación.

La suposición generalizada de que la "licitación" (pública o privada) es necesariamente preferible a todas las demás formas de contratación directa, también resulta discutible. En Chile, factores como la transparencia, la probidad y responsabilidad por los propios actos, al igual que la necesidad de fomentar el mayor grado de acceso a las oportunidades de contratación, pueden requerir una mayor cuota de prescripción y no de discreción al momento de seleccionar el método de contratación, pero cuando la creación de valor por el dinero adquiere capital importancia, consideremos lo que dicen los australianos bajo el epígrafe *Ejercicio de la discreción al escoger el método de contratación*: "El Gobierno no prescribe el método de contratación que habrá de usarse, ni tampoco fija límites mínimos en cuanto a la cantidad de ofertas que se procurará recibir. A medida que varíen los requisitos y las condiciones del mercado, el organismo responsable tendrá que considerar cada caso en forma aislada"[40].

El Grupo de Expertos en Contrataciones Públicas de la APEC aconseja algo similar al recomendar a los compradores públicos que escojan un método de contratación de entre la gama de métodos disponibles que probablemente permitirán conseguir el valor óptimo por el dinero[41]. Por otro lado, sin embargo, estos expertos observan que "las licitaciones abiertas y competitivas deberían ser por lo general el método escogido"[42].

En una crítica a la complejidad del actual marco legal de la Unión Europea para contrataciones públicas y la rigidez de sus procedimientos vigentes, se han escuchado no hace mucho opiniones y en círculos académicos en favor de la adopción de procedimientos de contratación flexibles que faciliten el diálogo, las conversaciones y las negociaciones competitivas con los proveedores[43].

---

[40] Competitive Tendering & Contracting Group, Commonwealth Procurement Guidelines: Core Policies and Principles (marzo 1998), p. 6, disponible en la internet en el sitio de *Competitive Tendering* & *Contracting Group* (*www.ctc.gov.au*).

[41] Grupo de Expertos en Contrataciones Públicas de la APEC, Principios No Obligatorios sobre Contrataciones Públicas (1999), 10-11.

[42] Grupo de Expertos en Contrataciones Públicas de la APEC, Principios No Obligatorios sobre Contrataciones Públicas (1999), 12.

[43] Commission of the European Communities, Public Procurement in the European Union (marzo de 1998), COM (98) 143; Sue Arrowsmith, "The Problem of Discussions with Tenderers under the E.C. Procurement Directives: the Current Law and the Case for Reform," 3 *Public Procurement Law Review* 65 (1998). En un Informe de Posición sobre Diálogo Competitivo del Comité de la UE, fechado el 21 de septiembre de 1999, (disponible en *www.eucommittee.be/pop/ pop1999/Hiia/hiia2.htm*), se recomienda que se permita el "diálogo" con los proveedores que tenga lugar en todas las etapas antes, durante y después del procedimiento de adjudicación de contratos, cumpliéndose estrictamente con

En el mundo empresarial, donde la creación de valor económico es el objetivo predominante, el consejo de los académicos es directo. En la sexta edición de su clásico texto de estudio *Purchasing and Supply Management*, Dobler y Burt dicen a sus alumnos de las escuelas de negocios que las propuestas competitivas constituyen el método más apropiado de selección de fuentes sólo un caso muy particular, donde coinciden nueve prerrequisitos. Si no se cumplen todos estos requisitos previos, los autores sugieren que "se emplee el *proceso de negociación* para seleccionar la fuente y concertar un precio"[44]. Este consejo está respaldado por la experiencia de que al encomendar la función de contratación a profesionales con un alto grado de capacitación y experiencia en la materia, que trabajan dentro de un ambiente de vigilancia ética, se logra que los intereses de la entidad contratante rijan realmente el ejercicio de la discreción en esas negociaciones.

Burt y Dobler observan que con demasiada frecuencia los compradores públicos y privados se equivocan empleando las propuestas competitivas en casos donde las negociaciones deberían ser el método de selección de fuentes. En general, las propuestas competitivas son más aplicables a la contratación de productos y servicios comerciales de uso corriente, posiblemente estandarizados y con bajo costo unitario. Por otra parte, el proceso de negociación es más apropiado para la contratación de productos más complejos y servicios únicos. Estas circunstancias suelen prevalecer cuando no resulta práctico o deseable elaborar o establecer por adelantado especificaciones detalladas para los bienes o servicios que se van a adquirir, o cuando se busca crear valor incentivando a los proveedores a ofrecer enfoques innovadores o alternativos.

Aunque parezca contradictorio a muchos chilenos, el gobierno estadounidense ha creado un método de "negociaciones competitivas" que

---

los principios de trato igualitario y transparencia. Según un comunicado de prensa de la Comisión Europea fechado el 10 de mayo de 2000 (disponible en *www.europa.eu.int/rapid/start*), un paquete de enmiendas propuestas de las Directivas sobre Contrataciones Públicas incluye disposiciones para la adopción de nuevos procedimientos de compra para contrataciones complejas, en los que se permita un "diálogo" entre las autoridades adjudicadoras y los licitantes tendiente a fijar las condiciones del contrato.

[44] Donald W. Dobler y David N. Burt, *Purchasing and Supply Management* (Sexta edición, The McGraw Hill Companies, Inc., Nueva York, 1996), p. 251. El Dr. Dobler es decano emérito del College of Business de la Colorado State University, y es miembro de consejo editorial de *The Journal of Supply Chain Management* (*www.napm.org/newsandresources/journalarticleindex.cfm*), anteriormente International Journal of Purchasing and Materials Management. El Dr. Burt es miembro de la National Association of Purchasing Management, dicta la cátedra de Gestión de Abastecimiento en la Universidad de San Diego (Estados Unidos), y es miembro del Consejo Editorial Internacional del European Journal of Purchasing & Supply Management (*www.elsevier.nl/locate/ejpursupmgt*). Véase el capítulo 12 del libro de estos autores en las páginas 249 a 254.

es compatible con el principio de "competencia plena y abierta"[45]. Desde la promulgación de la Ley sobre Competencia en las Contrataciones en 1984, los Estados Unidos situaron la "contratación por negociaciones" en un pie de igualdad con la propuesta en sobre sellado[46]. Este último método se emplea sólo cuando el precio y otros directamente relacionados con el precio son el único fundamento para la adjudicación[47]. Si el funcionario de contrataciones de la entidad contratante opina que es necesario conversar con los proveedores acerca de sus ofertas de modo de conseguir el valor óptimo para la entidad contratante, no se utilizan los procedimientos de propuesta en sobre sellado. Por ejemplo, cuando se adquieren equipos militares, *software* y *hardware* informáticos especialmente desarrollados, y servicios profesionales únicos, se considera preferible sostener negociaciones competitivas y estructuradas con un selecto grupo de proveedores potenciales que logren superar la fase preliminar de una competencia abierta. Incluso las conversaciones y negociaciones sostenidas con los contratistas

[45] El Sistema de Reglamentos para Adquisiciones Federales está compuesto del Reglamento para Adquisiciones Federales (*Federal Acquisition Regulation* –FAR) y de reglamentos para adquisiciones de los organismos gubernamentales. El FAR es elaborado, promulgado y mantenido por el Secretario de Defensa, la Administración de Servicios Generales (*Administrator of General Services* –GSA), y el Administrador de la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (*National Aeronautics and Space Administration* –NASA). La Secretaría del FAR, al interior de la GSA, publica y distribuye el FAR en nombre del Secretario de Defensa, la GSA y la NASA.

Las revisiones del FAR se elaboran y se promulgan mediante la acción coordinada de dos consejos, el Consejo de Reglamentos sobre Adquisiciones de Defensa (*Defense Acquisition Regulations Council* –DAR), y el Consejo de Adquisiciones de Organismos Civiles (*Civilian Agency Acquisition Council* –CAA). El FAR está disponible en el sitio en Internet de la Acquisition Reform Network, *www.arnet.gov/far*.

[46] La decimoquinta parte del Reglamento sobre Adquisiciones Federales, "Contratación por Negociación", prescribe políticas y procedimientos que rigen las "adquisiciones negociadas competitivas". En ellas los llamados a propuesta se utilizan para comunicar las necesidades del gobierno a los proveedores potenciales y para solicitar propuestas. Estas últimas se evalúan para establecer un "margen competitivo" que abarque todas las propuestas con la más alta calificación. La cantidad de propuestas dentro del margen competitivo puede limitarse al mayor número que permita una competencia eficiente entre las propuestas mejor calificadas. Con el objeto de maximizar la capacidad del gobierno para obtener el valor óptimo, se pueden sostener conversaciones estructuradas denominadas "negociaciones" con cada oferente cuya propuesta se encuentre dentro del margen competitivo. Véase Ralph C. Nash, Jr., John Cibinic, Jr. y Karen R. O'Brien, *Competitive Negotiation: The Source Selection Process* (Segunda Edición, The George Washington University Government Contracts Program, Washington, D.C. 1999); y Stanley N. Sherman, *Government Procurement Management* (Special Edition, Wordcrafters Publications, Germantown, MD 1999), capítulo 13, Competitive Negotiation.

[47] La decimocuarta parte del Reglamento sobre Adquisiciones Federales está dedicada exclusivamente al método de propuesta en sobre sellado. En el sistema estadounidense, un contrato adjudicado empleando procedimientos distintos de la propuesta en sobre sellado se considera un "contrato negociado".

en competencia *después* de la licitación pueden permitir crear valor a la entidad contratante, mediante una evaluación más objetiva de las propuestas finales que los competidores hayan presentado.

En los EE.UU. el Sistema de Regulaciones sobre Adquisiciones Federales depende en gran medida de "funcionarios de contratación" que cuentan con capacitación y experiencia profesional para participar en "negociaciones competitivas". Los actos discrecionales de los funcionarios de contratación están limitados por detallados procedimientos estipulados en el Reglamento sobre Adquisiciones Federales, lo mismo que por representantes técnicos del funcionario de contrataciones, gerentes de programas y otros miembros del equipo de contrataciones. Por añadidura, los actos de los funcionarios de contratación y de las entidades contratantes son supervisados por contratistas privados que trabajan para el gobierno a través de mecanismos de rendición de cuentas y de objeción de propuestas, y por instituciones fiscalizadoras como la Oficina de Contabilidad Gubernamental, la Inspección General, el Tribunal de Reclamaciones Federales, y comités del Congreso. Organizaciones no gubernamentales y especialistas en contratación ajenas al gobierno también formulan observaciones y comentarios sobre la eficacia y las deficiencias de los procesos aplicados en las negociaciones competitivas, lo mismo que sobre los resultados de determinadas contrataciones.

Si aspira a crear valor en las compras, el régimen chileno de contrataciones públicas debería incorporar un método regulado de "negociaciones competitivas" en su cartera de métodos de contratación. Desde luego, la tarea de poner en práctica ese método plantea considerables desafíos. Este proceso tendría que evaluar continuamente la formación y las aptitudes profesionales de los funcionarios chilenos encargados de contrataciones públicas, al igual que crear nuevas instituciones que promuevan y garanticen un mayor grado de transparencia, probidad y rendición de cuentas a través de mecanismos de fiscalización eficaces, tanto internos como externos. Creemos que ese régimen sólo puede ser creado por una oficina central de políticas de compra.

En un principio, la opción de "negociaciones competitivas" debería limitarse a entidades públicas que estén certificadas. A medida que mejoran las condiciones internas y externas en el ámbito legal y operativo, deberían relajarse las restricciones al uso de "negociaciones competitivas" para casos donde los métodos de contratación menos avanzados pueden resultar inapropiados o menos eficaces.

Confusión entre criterios de calificación y de adjudicación

Es habitual la confusión que existe en Chile y en otros países en torno a la distinción entre evaluación de proveedores y evaluación de ofertas. Como ha advertido la Corte de Justicia de la Comunidad Europea, la evaluación de los proveedores y la evaluación de las ofertas entregadas por éstos deberían representar dos operaciones distintas[48]. Los requisitos de calificación adecuados facilitan la evaluación de la responsabilidad general de cada proveedor. La aplicación de requisitos de calificación debería conducir a una decisión final *positiva* o *negativa* que separe a los proveedores en dos grupos: los que están calificados y los que no lo están. Los proveedores que cumplen con los requisitos no son calificados durante esta operación.

Los criterios de adjudicación, por su parte, miden el valor relativo de las ofertas recibidas de proveedores calificados. El precio puede ser el único criterio, uno de varios criterios ponderados, o incluso un factor no considerado en ciertas contrataciones. En las contrataciones en que se crea más valor la adjudicación se basa en la combinación óptima o compensación recíproca entre precio y otros criterios aplicables. Estos otros factores pueden ser menos cuantificables, como un mérito técnico, servicios de respaldo técnico, o incluso características estéticas en casos apropiados.

Cuando se combinan los requisitos de calificación y los criterios de adjudicación en una sola operación, la búsqueda del valor óptimo para el dinero puede ser relegada a un segundo plano. Lo anterior ocurre cuando la entidad contratante efectivamente paga por diferencias en las calificaciones de los proveedores. Confundir ambos conceptos equivale a cambiar las reglas del juego en la mitad del proceso, lo que constituye un grave quebrantamiento del principio de transparencia.

Medición del desempeño

Lo que se mide se hace es el adagio implícito en el concepto de medición del rendimiento. Una de las recomendaciones del Programa de Auditoría Gubernamental de 1996 alude a la necesidad de medir el rendimiento: auditorías internas que midan el nivel de eficiencia, de ahorro y eficacia de los procesos asociados a la contratación pública, además de eva-

[48] Véase Dr. Dimitri Triantafyllou y Dimitri Mardas, "Criteria for Qualitative Selection in Public Procurement: A Legal and Economic Analysis," 4 *Public Procurement Law Review* 145 (1995), donde los autores analizan el caso Gebroeders Bentjes contra el Gobierno holandés, Caso 31/87, E.C.R. 4635 (1998), ventilado en la Corte Europea de Justicia.

luar el apego a las normas legales. Tres años más tarde el CAIGG observó que la medición de resultados es una de las tareas más complejas que afrontan las instituciones estatales debido a la naturaleza cualitativa de sus funciones.

En el contexto de las contrataciones públicas en Chile, existen problemas más prioritarios que crear indicadores de rendimiento de los programas. Aparte de no ser una etapa reconocible del ciclo de contrataciones en Chile, la medición del rendimiento no ha sido objeto de atención perceptible en los debates sobre la reforma del sistema de contrataciones públicas. Puesto que con la medición del rendimiento se procura cuantificar el grado en que se han cumplido o se están cristalizando los objetivos declarados, se requiere contar con un marco general para determinar lo que se debería medir. No puede esperarse un progreso considerable mientras no se sistematicen e institucionalicen los objetivos comunes en materia de políticas de contrataciones públicas.

Profesionalismo del personal de contrataciones

El Comité de Modernización estima que unos 6.000 funcionarios públicos chilenos se ocupan en realizar sobre 1,4 millones de transacciones anuales para comprar bienes, obras de construcción y servicios. Si se pretende proporcionar crear valor al gastar el equivalente a US$ 7.000 millones, el régimen chileno de contrataciones públicas requiere la intervención de personal profesional durante todo el ciclo de contrataciones. No es factible e incluso no es conveniente eliminar los juicios subjetivos. Independientemente del grado de complejidad que tenga o pueda alcanzar un sistema de contratación electrónica, la búsqueda exitosa de valor óptimo depende de los juicios profesionales sobre una diversidad de criterios empleados antes y después de la publicación electrónica de los llamados a propuesta. Expresado en términos sencillos, no existe un sustituto para el aprendizaje continuo y el desarrollo profesional cimentados sobre una base de educación, capacitación y experiencia.

Por cierto que un grupo de funcionarios públicos dedicados, muchos de ellos con título universitario en administración de empresas o administración pública, realizan las contrataciones con un considerable grado de habilidad técnica adquirida a través de la experiencia interna y su contacto con operaciones de este tipo efectuadas según las directrices de instituciones internacionales, como el Banco Mundial. Pero las asociaciones profesionales dedicadas a las contrataciones públicas brillan por su ausencia en Chile.

A comienzos de un siglo en que en los ámbitos especializados se requiere la existencia de instituciones específicas dedicadas al aprendizaje y al perfeccionamiento continuos, no se observa en el panorama ninguna asociación formal o informal de profesionales de contrataciones. La contratación como un cuerpo especializado de conocimientos no se enseña en las universidades como materia básica, los seminarios profesionales y cursos de capacitación dedicados a la contratación son escasos y tampoco se cuenta con un organismo para la acreditación del personal contratante. Por razones que no están claras y sin que se enfrenten obstáculos insuperables, el personal de contrataciones en Chile, las entidades contratantes y el público en general no están cosechando los beneficios vinculados a la profesión de contratante que se está expandiendo por el mundo bajo los auspicios de organizaciones internacionales tales como la *International Federation of Purchasing and Materials Management* y sus más de 40 asociaciones nacionales afiliadas[49].

[49] La Federación Internacional de Adquisiciones y Gestión de Materiales (*International Federation of Purchasing and Materials Management* –IFPMM), con sede en Viena, Austria, representa la unión de asociaciones de adquisiciones nacionales, de la cual forman parte unos 200.000 profesionales de adquisiciones. En el sitio en internet de la IFPMM (*www.members.eunet.at/ifpmm*) se proporcionan vínculos con estas asociaciones nacionales y con centros de investigación tales como el Center for Advanced Purchasing Studies (*www.capsresearch.org*) en los Estados Unidos. El Chartered Institute of Purchasing & Supply (*www.cips.org)* es el más grande proveedor en el Reino Unido de capacitación especializada en adquisiciones y en gestión de la cadena de abastecimiento. El European Council of Purchasing and Supply patrocina el Eurodiploma (*www.eurodiploma.org*), el título más alto conferido en esta área, el cual se ofrece a través de las asociaciones de compra de Europa. Entre las organizaciones profesionales estadounidenses con delegaciones o filiales internacionales se incluyen la National Contract Management Association (*www.ncmahq.org*), el National Institute of Government Purchasing, Inc. (*www.nigp.org*), y la National Association of Purchasing Management (*www.napm.org*). Entre sus programas de certificación se cuentan el de Administrador Profesional Certificado de Contratos, Asistente Certificado del Administrador de Contratos en el caso de la NCMA, Funcionario Certificado de Contrataciones Públicas y Comprador Público Certificado en el caso de la NIGP, y Gerente de Contrataciones Certificado y Especialista en Compras Certificado en el caso de la NAPM. La Purchasing Management Association of Canada (*www.pmac.org*) ofrece capacitación y seminarios profesionales conducentes al título de Comprador Profesional Certificado, el único título de este tipo acreditado y legalmente reconocido en Canadá. La George Washington University en Washington, D.C., la única casa de estudios estadounidense que confiere el grado de Master en Leyes con mención en contratos gubernamentales (*www.law.gwu.edu*), también ofrece por medio de su Escuela de Leyes y su Escuela de Negocios y Administración Pública, en cooperación con otras facultades, programas y capacitación integrales para personal de contrataciones en los sectores público y privado (véase *www.acq.center.com* y *www.esi-intl.com*).

IV. Propuestas para una política de compras

La propuesta de reformar el sistema de contrataciones públicas en Chile mediante la aplicación de la contratación electrónica y del proyecto de ley de compras plantea problemas en cuanto a su enfoque. Los considerables beneficios derivados de la contratación electrónica no deben subestimarse; los responsables de promocionar este método merecen un reconocimiento más amplio que el que se les ofrece aquí. Pero la contratación electrónica y el proyecto de ley no proporcionan un marco conceptual para la reforma de las contrataciones públicas en Chile.

La práctica internacional exhibe dos enfoques contrastantes para una reforma de las contrataciones públicas. El primero es lo que podría llamarse el de la "ley modelo", la cual se concentra en exponer métodos de contratación y en dictar lo que es, principalmente, una ley de selección de fuentes. A los métodos de contratación se les asignan rótulos y luego contenido por medio de procedimientos a menudo detallados, acompañados de instrucciones para las entidades contratantes, en las que se especifica cuándo se puede usar o no cada uno de ellos. En algunos casos las condiciones para el uso se estipulan en términos más estrictos que en otros, dependiendo de las suposiciones implícitas sobre la necesidad de reglas o de discreción.

La deficiencia de ese enfoque consiste en que es insuficiente, no errónea. Una ley limitada a la selección de fuentes y a los métodos de contratación ofrece un marco incompleto para crear o reformar un régimen de contrataciones públicas. Al analizar sólo una parte del ciclo de contrataciones, la selección de fuentes, ignora los demás. Por añadidura, asigna un grado excesivo de responsabilidad a los métodos de contratación y a los procedimientos de contratación en la tarea de alcanzar los objetivos no económicos como la competencia abierta, la transparencia y la probidad. Y con demasiada frecuencia resulta una confusión en torno a la relación entre los métodos de contratación y la competencia. Por lo general, la tradicional licitación competitiva es consagrada como el método más eficaz para obtener beneficios de competencia o valor por el dinero, un supuesto que va en dirección diametralmente opuesta a la experiencia en el sector privado, donde las conversaciones, la colaboración y las negociaciones sobre el precio y las soluciones técnicas conducen a los resultados esperados[50]. El aspecto que tal vez resulta el más débil de la perspectiva de la ley

[50] Por ejemplo, en el párrafo 14 de su guía para la ejecución de la Ley Modelo, la CNUDMI señala que "Para la contratación en circunstancias normales de bienes o de obras, la Ley Modelo prescribe que se recurra al método de la licitación, que todo el mundo

modelo es que presta demasiado poca atención a la importancia de las instituciones en el logro de los objetivos relacionados con políticas de contrataciones públicas.

El enfoque alternativo, que recomendamos, sostiene que al vincular los objetivos de las políticas sobre contrataciones públicas con instituciones auxiliares y de ejecución es posible crear un marco más amplio y propicio para la reforma. Este enfoque considera que la creación de valor, la competencia abierta y eficaz, la transparencia, la probidad, la no discriminación y las prácticas leales son objetivos de políticas del sector público que requieren medidas de planificación, organización de recursos, ejecución y medición. Un conjunto coherente de objetivos de políticas proporciona una base para unificar un régimen de contrataciones públicas caracterizado por operaciones descentralizadas.

La experiencia también nos enseña que la creación y el fortalecimiento de las instituciones es el componente más importante y omitido de una reforma eficaz. Para alcanzar los objetivos de las políticas de contrataciones públicas es preciso respaldar y poner en marcha instituciones cuya función vaya más allá que decirles a las entidades contratantes qué métodos de contratación pueden utilizar, cuándo pueden emplearlos y cómo aplicarlos. Las instituciones influyen el comportamiento en la dirección deseada, a menudo a través de incentivos y desincentivos formales e informales.

Posibles objetivos para las políticas de compras

Las contrataciones públicas se diferencian de las del sector privado. Las entidades contratantes públicas persiguen objetivos propios en un ambiente legal y operativo muy diferente al del sector privado. En las organizaciones privadas, el ámbito, en lo que se refiere a las operaciones de compra, es menos transparente y abierto, acepta la confidencialidad y el secreto, y las mediciones del valor de los accionistas se realizan según criterios monetarios. En el sector privado la probidad y las prácticas leales cobran su significado a partir de estándares aceptados de conducta.

---

reconoce como el que más favorece la competitividad, economía y eficiencia de la contratación, así como los demás objetivos enunciados en el Preámbulo". En el caso de "circunstancias excepcionales", la Ley Modelo ofrece métodos alternativos para la adquisición de bienes e inmuebles: licitación en dos etapas, solicitud de propuestas, y negociación competitiva. Puesto que la versión de negociación competitiva de la CNUDMI es relativamente desorganizada, este organismo asocia su alto grado de flexibilidad a un menor grado de transparencia y objetividad y a un mayor riesgo de corrupción que las otras dos alternativas. En el caso de los servicios, el "Principal Método para la Contratación Pública de Servicios" dispuesto por la Ley Modelo es el preferido por la CNUDMI, a menos que la licitación sea factible, o sea conveniente recurrir a uno de los otros tres métodos.

Una conocida declaración de misión para contrataciones públicas, y no privadas, señala que las compras deberán estar reguladas de manera de promover los objetivos de[51]: "a) alcanzar una máxima economía y eficiencia en la contratación pública; b) fomentar y alentar la participación de proveedores y contratistas en el proceso de contratación pública, en particular, cuando proceda, la de proveedores y contratistas sin distinción de nacionalidad, para promover de este modo el comercio internacional; c) promover la competencia entre proveedores o contratistas para el suministro de los bienes, la realización de las obras o la prestación de los servicios que hayan de adjudicarse; d) asegurar el trato justo e igualitario de todos los proveedores y contratistas; e) promover la rectitud, la equidad y la confianza del público en el proceso de contratación; y f) dar transparencia a los procedimientos previstos para la contratación pública". Si bien muchos términos utilizados en esta declaración poseen significados secundarios en el sector privado, los valores del sector público proporcionan la fuente de su contenido en las contrataciones públicas.

En 1999, el Grupo de Expertos en Contrataciones Públicas de la APEC completó la redacción de un conjunto de Principios No Obligatorios para Contrataciones Públicas cimentados en los pilares de la transparencia, el valor por el dinero, la competencia abierta y eficaz, las prácticas leales, la rendición de cuentas y el debido proceso, y la no discriminación[52]. La contribución de la APEC estriba en aportar contenido y significado a esos términos de la jerga profesional.

Los chilenos deberían adoptar algún conjunto de objetivos de políticas sobre contrataciones públicas. Para ello pueden usar los valiosos recursos, que ya existen, comenzando por la Constitución Política y sus garantías de equidad ante la ley y la prohibición de discriminar en materia de asuntos económicos. El Comité de Modernización ha identificado la transparencia, la probidad, la equidad y la no discriminación, la eficiencia y la eficacia como los pilares básicos de su plan estratégico para modernizar la gestión pública. En su mensaje al Congreso Nacional anexo a la presentación del proyecto de ley, el Presidente Frei identifica diversos principios que pueden servir de cimientos para esta reforma. Desgraciadamente, el proyecto de ley de compras en sí no incorpora todos estos principios e ideas en un conjunto coherente y unificador de objetivos de políticas que pueda servir como marco conceptual, institucional y operativo para las contrataciones públicas en Chile.

---

[51] Véase preámbulo de Ley Modelo de la CNUDMI sobre Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios.

[52] Chile y otros miembros de la APEC han acordado en principio revisar la compatibilidad de sus propios sistemas de contrataciones públicas con los principios de la APEC.

Los chilenos deben forjar y priorizar su propio conjunto de objetivos de formulación de políticas. Muchos de estos objetivos interrelacionados en materia de políticas tienden a complementarse mutuamente pero además tienen un valor propio. La transparencia fomenta la probidad y la rendición de cuentas mediante la difusión de información oportuna, pertinente, suficiente y necesaria para que se puedan examinar públicamente las decisiones y los actos de las entidades y el personal de contratación. La transparencia a su vez promueve la competencia abierta y eficaz al transformar el marco legal y operativo en un área más predecible y accesible a los competidores dispuestos a luchar por conseguir oportunidades de contratación. En los mercados de compra caracterizados por una competencia abierta y eficaz, resulta más probable obtener valor por el dinero cuando los contratos públicos se adjudican de un modo equitativo, no discriminatorio y racional. Por el contrario, los recursos públicos se asignan inevitablemente de una manera que impide obtener valor por el dinero cuando formas abiertas o sutiles de corrupción o colusión distorsionan los mecanismos del mercado, o cuando prevalecen las prácticas de contratación reñidas con la ética profesional, o cuando la rendición de cuentas se ve obstaculizada por la no divulgación de información pertinente o por una labor inadecuada de supervisión o de presentación de informes por parte de las entidades contratantes y de las instituciones fiscalizadoras.

Los valores del sector público requieren que se haga hincapié adicional en los objetivos de políticas orientados hacia el proceso. Aun cuando el valor por el dinero es ciertamente un objetivo último tanto en las contrataciones públicas como en las compras del sector privado, las percepciones de la equidad, la racionalidad y la rectitud del régimen de contrataciones públicas influyen en la fe y la confianza pública en el Estado. Por lo general se considera que los costos asociados a la búsqueda de la transparencia, la probidad, la no discriminación, las prácticas leales y la rendición de cuentas son necesarios y justifican plenamente los beneficios objetivos, entre los cuales se incluyen los males evitados. Asimismo, la competencia abierta y eficaz es comúnmente vista como un objetivo que merece ser promovido por derecho propio aunque también contribuye a conseguir valor por el dinero. Por tanto, los objetivos de políticas orientados hacia el proceso poseen un significado, una trascendencia y un impacto que superan cualquier atributo similar que pueda encontrarse en el sector privado.

Una multiplicidad de objetivos de políticas orientados hacia el proceso y hacia los resultados implica que se generarán conflictos, especialmente cuando al procurarse alcanzar cualquier objetivo específico se llegue a los extremos, sin considerar los efectos en otros objetivos. Como se ana-

liza con mayor detalle en la próxima sección, factores tales como la probidad, las prácticas leales y la competencia abierta y eficaz requieren la imposición de algunos límites externos a la transparencia en circunstancias en que el interés público exige la divulgación restringida o la no revelación de información sumamente delicada sobre las contrataciones. Las prioridades evolucionarán a medida que se produzcan cambios en el ámbito político, legal, social y económico.

Por ejemplo, una percepción pública de que existe una declinación o de que se ha progresado escasamente en materia de probidad, puede redundar en la exigencia de un mayor grado de transparencia y rendición de cuentas, el cual puede traducirse en más frenos y equilibrios externos e internos y en un menor margen para ejercer la discreción. El mayor grado de supervisión puede derivar en demoras y costos administrativos adicionales; del mismo modo, las prescripciones uniformes dirigidas al funcionario con bajo nivel de capacitación o no muy escrupuloso bien pueden tener el efecto secundario de entorpecer los esfuerzos de abnegados profesionales de las contrataciones por conseguir valor por el dinero. En el área de las contrataciones públicas nunca se alcanzará un equilibrio perfecto.

En las siguientes secciones se citan ejemplos extraídos de Estados Unidos, la Mancomunidad de Australia y el estado australiano de Victoria, en los que se demuestra cómo las instituciones auxiliares y de ejecución contribuyen al cumplimiento de objetivos clave de las políticas sobre contrataciones públicas al interior de regímenes que varían en cuanto a tamaño, complejidad y madurez. Ningún sistema específico es exportable a la realidad chilena, especialmente el complejo y singular Sistema de Regulaciones para las Contrataciones Federales estadounidense.

Instituciones para el fomento de la probidad

El establecimiento de una oficina o un departamento de Probidad como parte de una oficina de políticas centrales y la creación del puesto de funcionario supervisor de la probidad al interior de las entidades contratantes puede ayudar a llenar vacíos en el ámbito ético de las contrataciones públicas chilenas. En los EE.UU., la Oficina de Ética Gubernamental (*Office of Government Ethics* –OGE) es un pequeño organismo separado que funciona al interior del Poder Ejecutivo.

Creada en virtud de la "Ley sobre Ética en el Gobierno" promulgada en 1978, la misión de la OGE consiste en fomentar el respeto de elevadas normas éticas entre los empleados del Poder Ejecutivo y fortalecer la confianza pública en que los asuntos del gobierno están siendo ma-

nejados con imparcialidad y rectitud[53]. La OGE promueve el respeto de normas éticas en organismos gubernamentales, ofrece consultoría a entidades respecto de sus propios programas de probidad, establece e interpreta normas y reglamentos de ética, emitiendo opiniones de asesoría formales. Fiscaliza el cumplimiento de los funcionarios con la divulgación obligatoria de información financiera, y evalúa la eficacia de los programas. La OGE publica y actualiza las *Normas sobre Conducta Ética para Empleados del Poder Ejecutivo*, cuya violación puede motivar la adopción de medidas correctivas o disciplinarias, lo mismo que cualquier demanda o sanción prescrita por la ley[54].

En el contexto de las contrataciones públicas, las normas de la OGE son complementadas por la Tercera Parte del Reglamento para Adquisiciones Federales (*Federal Acquisition Regulations* –FAR), que contiene disposiciones dedicadas exclusivamente a prácticas comerciales indebidas y conflictos de interés personales[55].

Cada jefe de organismo público es responsable de ejercer su liderazgo personal en la creación y en la ejecución del programa de "probidad en el gobierno" de la entidad y debe nombrar a un funcionario designado de ética del organismo. La labor de este último es coordinar o gestionar los programas de probidad de la entidad, lo cual incluye el enlace con la OGE, la presentación de informes para divulgación de datos financieros, asesoría, educación y capacitación, y medidas para hacer frente a violaciones o potenciales transgresiones de las normas de conducta.

En el contexto de las contrataciones, los funcionarios de contratación forman uno de los grupos designados que deben recibir un informe anual detallado sobre probidad. Cada organismo debe presentar en la OGE un informe anual en el que se especifiquen actividades y resultados de su programa de probidad. El efecto de estas disposiciones institucionales es crear una "comunidad de probidad" al interior del Poder Ejecutivo.

---

[53] El sitio en internet de la Oficina de Ética Gubernamental estadounidense es *www.usoge.gov*.

[54] Las Normas de Conducta Ética para Empleados del Poder Ejecutivo (OGE 30/9/99) es una completa normativa compilada en el Código de Reglamentos Federales de los Estados Unidos en 5. C.F.R. Parte 2635. En la versión de septiembre de 1999 se añaden 75 páginas de normas y ejemplos.

[55] Los siguientes temas están regulados en 9 subpartes de la Parte 3 del FAR, bajo el encabezamiento principal de Prácticas Comerciales Indebidas y Conflictos Personales de Interés: Salvaguardias (incluidas normas de conducta); Gratificaciones de los Contratistas a Personal Gubernamental; Denuncias de Sospechas de Violaciones de la Ley Antimonopolio; Honorarios condicionales; Otras Prácticas Comerciales Indebidas; Contratos con Empleados del Gobierno o con Organizaciones de Propiedad de éstos o bajo su Control; Anulación y Rescisión de Contratos; Limitación del Pago de Fondos para Influir en Transacciones Federales; y Protección a Empleados de Contratistas que Presentan Denuncias.

Aunque parece paradójico, los objetivos de probidad, prácticas leales, competencia abierta y eficaz, y valor por el dinero requieren la imposición de límites a la transparencia de la información sobre contrataciones. En los Estados Unidos diversos estatutos restringen la divulgación de datos sobre contrataciones públicas. Por ejemplo, la Ley Sobre Integridad de las Contrataciones (41 U.S.C. **§**423) y el Reglamento para Adquisiciones Federales prohíben difundir antes de la adjudicación información sobre propuestas u ofertas de los contratistas e información sobre la selección de fuentes como precios de ofertas, evaluaciones de costos, evaluaciones técnicas y clasificación de las propuestas, las ofertas y los competidores en el curso de un proceso de contratación[56].

Las notificaciones, las rendiciones de cuentas, al igual que las normas y prácticas del Tribunal de Cuentas permiten ilustrar cómo se promueve la transparencia en las contrataciones públicas al tiempo que se limita la divulgación de información delicada sobre las contrataciones. En la decimoquinta parte de la FAR se exige notificar de la adjudicación del contrato a todos los participantes cuyas propuestas estuvieron dentro del margen competitivo, pero no fueron seleccionadas. La información proporcionada por el funcionario de contrataciones debe incluir la cantidad de oferentes solicitada; el número de propuestas recibidas; el nombre y la dirección de cada oferente adjudicatario; los artículos, las cantidades y cualquier precio unitario declarado en cada adjudicación; y en términos generales, los motivos por los cuales la propuesta de un oferente no fue aceptada. Con todo, la FAR prohíbe expresamente que un funcionario de contrataciones incluya en la notificación cualquier referencia al desglose de costos, utilidades, porcentaje de costos de administración, secretos comerciales, procesos y técnicas de fabricación u otra información comercial confidencial sobre algún oferente[57].

La FAR también impone requisitos estatutarios para la divulgación de información posterior a la adjudicación. Un oferente no favorecido tiene derecho a exigir que la entidad contratante le rinda cuentas y le entregue información sobre los criterios básicos empleados para escoger las fuentes y adjudicar el contrato. Normalmente, el funcionario de contrataciones preside la sesión de rendición de cuentas, y el equipo que efectuó las evaluaciones actúa en calidad de asesor. Como mínimo, la información suministrada en las rendiciones de cuentas debe incluir la evaluación que realizó la entidad contratante de las ventajas, desventajas y deficiencias más im-

[56] Véase FAR **§**3.104 (Integridad de las Contrataciones).

[57] Véase FAR **§**15.503 para un análisis de este aspecto y de información conexa acerca del contenido de las notificaciones a los competidores después de la adjudicación.

portantes de la propuesta del oferente; el costo o precio global evaluado y la calificación técnica del oferente favorecido y del oferente al que se rinden cuentas; la clasificación general de todos los oferentes; un resumen de los fundamentos considerados para la adjudicación; en el caso de artículos comerciales, la marca y el modelo de los artículos que proveerá el oferente seleccionado; y respuestas razonables a preguntas pertinentes sobre si se respetaron los procedimientos de selección de fuentes contenidos en el llamado la licitación, las normas aplicables y otras exigencias legales que vinieran al caso. Sin embargo, en la rendición de cuentas no deben incluirse comparaciones punto por punto entre la propuesta del oferente al que se informa y las propuestas de otros competidores.

Es más, ninguno de los siguientes datos puede revelarse: secretos comerciales; procesos y técnicas de fabricación confidenciales o no divulgables; información comercial y financiera confidencial o no divulgable, incluidos los desgloses de costos, las utilidades, porcentajes de costos indirectos e información similar; al igual que los nombres de las personas que proporcionaron información de referencia sobre el historial previo del oferente[58].

El Sistema de Regulación de Contrataciones Federales respalda la Ley de Secretos Comerciales de EE.UU., lo mismo que las exenciones limitadas de divulgación de archivos de los organismos en virtud de la Ley de Libertad de Información de los Estados Unidos[59]. La no difusión de secretos comerciales y de información confidencial comercial y financiera prevalece sobre la revelación de datos estipulada por las disposiciones en pro de la transparencia contenidas en la Ley de Libertad de Información[60].

---

[58] Véase FAR §15.506 para un análisis de este aspecto y de información conexa acerca de la rendición de cuentas a los competidores después de la adjudicación.

[59] En virtud de la Ley de Libertad de Información de los Estados Unidos (5. U.S.C. §552) se eximen de divulgación los secretos comerciales al igual que la información privilegiada o confidencial de naturaleza comercial o financiera. La Ley sobre Secretos Comerciales (18 U.S.C. §1905) prohíbe a los funcionarios y empleados federales revelar secretos comerciales y otra información especificada de carácter confidencial. La violación de la ley puede derivar en el despido del cargo o empleo y en una multa o pena de presidio de hasta un año. Véase la subparte 5.5 (Divulgación de Información) y la subparte 24.2 (Libertad de Información) del FAR.

[60] Véase McDonnell Douglas Corporation, demandante, contra la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio, demandada, Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Distrito de Columbia (fallo emitido el 25 de junio de 1999), juicio en que la Corte de Apelaciones revirtió una sentencia de la corte del distrito federal a favor de la decisión de la NASA de revelar, amparándose en Ley de Libertad de Información, un desglose de precios de un contrato presentado por McDonnell Douglas en conexión con la adjudicación de un contrato para el lanzamiento de un satélite. La Corte de Apelaciones sostuvo que la decisión de la NASA no se ajustaba a la ley porque la difusión de la información contravendría la Ley de Secretos Comerciales, la cual le confiere a McDonnell

Desde una perspectiva de políticas públicas, estas medidas en pro del secreto son necesarias si se pretende garantizar que los contratistas no se abstengan de participar en procesos de contratación competitivos por temor a los perjuicios que podrían sufrir si se difundiera o se utilizara en forma indebida información comercialmente delicada. Del mismo modo, debe tenerse el cuidado de no divulgar información que pudiera entorpecer la competencia eficaz en los mercados de contrataciones públicas. Se requiere apelar a la confidencialidad en caso de que exista el riesgo de que la revelación afecte la capacidad del gobierno para conseguir el suficiente grado de participación y la información necesaria de los participantes potenciales en contrataciones futuras, o si la divulgación pudiera perjudicar gravemente la posición competitiva del participante sobre el cual se obtuvo información. Como cada caso debe resolverse sobre la base de datos y circunstancias particulares, los Estados Unidos han elaborado un esquema regulatorio en el que a las partes interesadas se les ofrece la oportunidad de ser escuchadas y de solicitar que tribunales administrativos y judiciales independientes emitan fallos en los que se tengan en cuenta los intereses públicos y privados en juego.

Sin lugar a dudas, el principio básico aplicado por el Sistema de Regulaciones sobre Contrataciones Federales y la Ley de Libertad de Información estadounidense es el de la divulgación, para así descorrer el velo sobre los actos de los organismos del Poder Ejecutivo y permitir que sean examinados por la opinión pública. Lo anterior significa que las excenciones de revelación son limitadas, y tanto las entidades contratantes como los tribunales las aplican en un sentido restringido. Los competidores no favorecidos y el público en general tienen el derecho a que se les garantice que en efecto ésta fue una competencia celebrada en forma equitativa y racional. Asimismo, los competidores no seleccionados necesitan tener acceso a información pertinente para aprender a actuar con mayor eficacia en las competencias futuras. De igual manera, la rendición de cuentas no es posible mientras las entidades contratantes no proporcionen información oportuna, suficiente y pertinente en que se indique con precisión cómo y por qué decidieron asignar valiosos contratos gubernamentales con los métodos escogidos por ellas.

El Tribunal de Cuentas (*General Accounting Office* –GAO) promueve la transparencia y la rendición de cuentas al decidir impugnar los actos de entidades contratantes de acuerdo con principios racionales y claramente enunciados, basados en la ley y en la lógica. En los fallos publicados del

Douglas el derecho a insistir en que los precios de su línea de productos se mantengan en reserva por tratarse de información comercial o financiera confidencial.

Tribunal de Cuentas sobre impugnación de propuestas no sólo se expone el resultado de la recusación, sino además los errores que supuestamente se cometieron en las contrataciones, los argumentos contradictorios de cada una de las partes y los razonamientos que fundamentan la decisión adoptada. En ocasiones el Tribunal de Cuentas debe equilibrar la necesidad de transparencia y acceso a información sobre las contrataciones con la correspondiente necesidad de prevenir la divulgación de información sobre contrataciones que podría perjudicar a los competidores y afectar la competencia.

Las disposiciones constitucionales que protegen a los empleados que "dan la voz de alarma" para denunciar a los infractores también constituyen un elemento de una infraestructura ética. La Ley de la Administración Pública de Australia de 1999 está destinada a proteger a los empleados que denuncian las conductas indebidas. La sección del artículo 16 referente a la protección de los denunciantes advierte a los funcionarios públicos que no deben hostilizar o discriminar a cualquier empleado de la administración pública australiana que denuncie contravenciones o supuestas infracciones del Código de Conducta al jefe de organismo gubernamental, al Comisario de la Administración Pública, al Comisionado de Protección del Mérito, o a otras personas designadas por ellos. El Comisario de Protección del Mérito tiene el deber expreso de investigar denuncias de quebrantamientos reales o supuestos del Código de Conducta de la administración pública australiana.

La discriminación contra los denunciantes internos a los organismos públicos es una de las diversas "prácticas prohibidas respecto del personal" considerada en la Sección 5 del Código de los Estados Unidos[61]. Entre las instituciones clave que resguardan los derechos estatutarios de los denunciantes se cuenta la Oficina de Asesoría Jurídica Especial (*Office for Special Counsel* –OSC) de los Estados Unidos, un organismo independiente cuya misión principal consiste en proteger a los empleados federales de prácticas prohibidas en materia de trato al personal, en especial represalias por denuncia[62]. Mediante su Unidad de Divulgación, la OSC actúa como un canal seguro para los empleados que desean poner al descubierto viola-

[61] Las protecciones estatutarias para los denunciantes del gobierno federal estadounidense que formulen acusaciones de conducta fraudulenta fueron dispuestas por la Ley de Reforma de la Administración Pública de 1978 (Ley Pública 95-454) y por la Ley de Protección a los Denunciantes de 1989 (Ley Pública 101-12) y ampliadas por enmiendas estatutarias en 1994 (Ley Pública 103-424). Véase la Sección 2302 del Título 5 del Código de los Estados Unidos para un listado completo de "prácticas prohibidas respecto del personal".

[62] Más información sobre este tema puede encontrarse en el sitio en Internet de la Oficina de Asesoría Legal Especial (*U.S. Office of Special Counsel*) (*www.osc.gov*).

ciones de leyes, casos graves de manejo indebido o derroche de fondos, abuso de autoridad, o un riesgo específico para la salud y la seguridad públicas.

En nombre de los denunciantes que sufren represalias, la OSC procura conseguir la aplicación de medidas correctivas como el pago de sueldo con efecto retroactivo y la reincorporación al puesto. También presenta reclamos ante la Junta de Protección del Sistema de Mérito (*Merit System Protection Board* –MSPB) para lograr la aplicación de medidas disciplinarias a individuos que incurren en prácticas prohibidas respecto del personal. Si la OSC decide no actuar en nombre de un empleado que afirma que se cometió o se ha amenazado con perpetrar un acto ilícito, éste puede solicitar directamente a la MSPB que aplique una medida correctiva. Aun cuando la MSPB está adscrita al Poder Ejecutivo, funciona como institución independiente cuasijudicial al ver apelaciones en procesos relativos a personal de organismos del Poder Ejecutivo tales como despidos, suspensiones y reducciones de grado o de sueldo, y resolver sobre los mismos[63].

En lo referente al sistema norteamericano de contrataciones, el Código estadounidense y la subparte 3,9 del FAR, Protección de Denuncias Formuladas por Empleados de Contratistas, promueven la detección del fraude en las contrataciones al garantizar a los empleados de los contratistas privados el derecho a presentar una queja ante la Inspección General de la entidad contratante si sufren alguna represalia por denunciar una violación de la ley. La Inspección General está facultada para efectuar investigaciones y rendir un informe al jefe de la entidad gubernamental, quien, cuando el caso lo amerite, puede ordenar al contratista privado la adopción de diversas medidas de reparación tales como la suspensión de la represalia, la reincorporación del empleado, la cancelación del sueldo y de

[63] La Junta de Protección del Sistema de Méritos (*Merit Systems Protection Board* –MSPB) fue creada en virtud de la Ley de Reforma de la Administración Pública de 1978 como continuadora de la Comisión de la Administración Pública estadounidense. Su labor consiste en garantizar que las decisiones de contratación de personal adoptadas por organismos del Poder Ejecutivo se ajusten a principios basados en el sistema de méritos, y que los empleados del gobierno federal estén protegidos contras prácticas prohibidas respecto del personal. La MSPB funciona como un tribunal en el que la Oficina de Asesoría Legal Especial actúa independientemente como querellante. Los tres miembros de la MSPB son designados por el Presidente con la asesoría y consentimiento del Senado. No más de dos miembros pueden ser adherentes del mismo partido político, y ningún miembro puede ocupar otro cargo o puesto en el Gobierno. Los miembros desempeñan sus obligaciones por siete años y pueden ser despedidos por el Presidente sólo en caso de ineficiencia, abandono del deber o por conducta indebida durante el ejercicio de su cargo. El estatuto y las leyes de autorización de la MSPB están codificados en el subcapítulo I del Capítulo 12 del Título 5 del Código de los Estados Unidos y en el Código de Reglamentos Federales en 5 CFR Parte 1200. La dirección en internet de la MSPB es *www.mspb.gov*.

las prestaciones con efecto retroactivo, y la cancelación de los honorarios de abogados y otros gastos en que haya incurrido al presentar la denuncia. Si el contratista privado no acata esa orden, el Departamento de Justicia puede entablar una demanda en la corte de distrito de los Estados Unidos para hacer cumplir la sentencia.

El Contralor General también cumple una labor en cuanto a proteger a los denunciantes en los Estados Unidos. Aparte de presentar un informe sobre la materia al Congreso[64], el Tribunal de Cuentas, a través de su Oficina de Investigaciones Especiales, creó Fraudnet[65] con el objeto de facilitar la presentación de denuncias de fraude, despilfarro, uso indebido o mal manejo de fondos federales. Las personas pueden presentar sus acusaciones por correo electrónico, fax o correo ordinario, y pueden conservar su anonimato o solicitar que su identidad se mantenga en reserva. Durante el año fiscal 1999 fueron procesados cerca de 15.000 infractores y más de 7.000 empresas o individuos inescrupulosos fueron despojados del derecho a adjudicarse contratos del Estado o bien a participar en programas gubernamentales[66].

Al realizar las contrataciones los australianos, por su parte, utilizan tres disposiciones institucionales relacionadas, que merecen especial mención y atención en Chile: equipos de evaluación de licitaciones, planes de probidad y auditores de probidad. Los equipos de evaluación de licitaciones constituyen un mecanismo institucional que fomenta la probidad al hacer que la toma de decisiones sea compartida. Las políticas de compra del gobierno de Victoria exigen que el funcionario responsable de los programas designe a un Equipo de Evaluación de Licitaciones cuando el monto de las compras supera US$ 50.000. El equipo debe preparar un informe y recomendaciones para que la entidad contratante apruebe la concesión de un contrato de conformidad con las especificaciones y criterios fijados en la documentación de la licitación.

Los miembros del equipo de evaluación son responsables de elaborar un Plan de Probidad que fomente un espíritu general de honradez y rectitud en el proceso de licitación. El plan de probidad busca garantizar

[64] United States General Accounting Office, Report to the Chairman, Subcommittee on Oversight and Investigations Committee on Veterans' Affairs House of Representatives, Whistleblower Protection: VA Did Little Until Recently to Inform Employees About Their Rights (Abril 2000 GAO/GGD-00-70), disponible en Internet en *www.gao.gov*.

[65] *www.gao.gov/fraudnet*.

[66] Véase President's Council on Integrity and Efficiency and Executive Council on Integrity and Efficiency, *A Progress Report to the President Fiscal Year 1998*, disponible en internet en el sitio de las oficinas estadounidenses de la Inspección General en *www.ignet.gov*.

que la totalidad de los procesos y procesamientos empleados resistirá el examen público, y que todas las decisiones y actividades derivadas de la evaluación y selección son verificables y defendibles. Comúnmente en un plan de probidad se abordan conflictos de interés, seguridad de información confidencial, protocolos para comunicaciones con los licitantes, evaluación de las licitaciones de acuerdo con criterios apropiados fijados en la documentación de la licitación y rendición de cuentas a los licitantes no favorecidos.

Al realizar una compra puede aumentarse el grado de probidad mediante un proceso de autoauditoría llevado a cabo por un Equipo de Evaluación de Licitaciones, o por un profesional independiente contratado dentro o fuera del gobierno, que actúa como auditor de probidad. Normalmente, se designa un auditor de probidad externo cuando la transacción involucra una suma considerable, es altamente compleja o poco común. La misión de un auditor de probidad consiste en demostrar que el proceso es abierto y equitativo, que el Equipo de Evaluación de Licitaciones adopta decisiones libres de influencias ajenas inadecuadas, y que por otra parte actúa dentro de los límites de las normas, políticas y directrices pertinentes. El informe de un auditor de probidad puede confirmar la imparcialidad del proceso, y concluir que nada falta por hacer, o bien puede contener recomendaciones para complementar el proceso, corregir errores u omisiones o, en último término, sugerir que se repita el proceso.

Si bien la búsqueda de valor por el dinero puede requerir un nivel apropiado de flexibilidad y no la prescripción mecánica en la selección del método de contratación más adecuado, en el contexto de las licitaciones privadas y las solicitudes de cotizaciones en Chile, la probidad, la competencia abierta y eficaz, la transparencia, la no discriminación y las prácticas leales recomiendan que la elección del método de contratación sea el resultado de un proceso de toma de decisiones compartida. En la práctica esto puede implicar el nombramiento de equipos, comisiones, comités o grupos de trabajo de profesionales en contrataciones, administradores de programas, expertos técnicos y observadores de probidad, ya sea con carácter permanente o especialmente designados o en algunos casos la aprobación de un supervisor, jefe de departamento o incluso un ministro u otro funcionario de alto nivel dentro del gobierno.

En otros casos, los frenos y equilibrios de esta naturaleza podrían ser complementados por una solicitud de notificar por adelantado a instituciones ajenas a la entidad contratante, tales como la Dirección de Compras y Contratación Pública de la Contraloría General, sobre decisiones específicas relativas contrataciones en gran escala o extraordinarias.

La transparencia, la probidad, las prácticas leales y la rendición de cuentas exigen, además, que el registro que la entidad contratante mantenga del resultado de su proceso de toma de decisiones refleje no sólo el fundamento aplicado para escoger el método de contratación, sino además las bases racionales empleadas para incluir a proveedores invitados y excluir a los no invitados del proceso de competencia limitado o de cualquier transacción no competitiva con una sola fuente. El registro administrativo debería ser auditable y defendible; es decir, capaz de resistir el examen de una auditoría interna, de una auditoría externa realizada por la Contraloría, una investigación efectuada por una oficina de políticas centrales que actúe como fiscalizadora, mediadora u ombudsman, la revisión administrativa por parte de la División Jurídica de la Contraloría en el caso de impugnación o recusación formal de una propuesta, y una revisión judicial en el caso de litigios en que se alegue la comisión de actos arbitrarios o bien discriminatorios o ilegales. En el registro debería poder demostrarse a un observador imparcial que los actos de la entidad contratante y sus responsables de adoptar decisiones son el resultado de un proceso racional en el que se han considerado los factores pertinentes. La aplicación de un criterio menos exigente para la mantención de registros da lugar para la adopción de decisiones caprichosas, debilita el grado de transparencia y rendición de cuentas y plantea interrogantes en cuanto a la probidad y las prácticas leales.

Una disposición institucional especial en el Sistema de Regulación de las Contrataciones Federales de los EE.UU. complementa la toma de decisiones compartida y la mantención de registros auditables y defendibles. Las autoridades de organismos públicos tienen el deber de designar *defensores de la competencia*, cuya misión es promover la competencia plena y abierta. Los defensores de la competencia revisan las operaciones de contratación e informan a ejecutivos de alto nivel en esta área sobre oportunidades y medidas que se han adoptado para conseguir un clima de competencia abierta, lo mismo que sobre cualquier situación que tenga el efecto de restringir innecesariamente la competencia. En los informes anuales obligatorios se exponen nuevas iniciativas que promueven la competencia abierta, y se denuncian las barreras contra la competencia abierta.

Si bien con el empleo de defensores de la competencia se procura principalmente crear un sistema de rendición de cuentas a nivel organizacional para favorecer la competencia, la adaptación de esta disposición institucional puede aumentar el grado de probidad y de transparencia en las contrataciones chilenas de gran tamaño. Al participar en decisiones sobre la selección del método de contratación más apropiado, y en aquellas relativas a la inclusión y exclusión de proveedores registrados, los defensores

de la competencia pueden propiciar la obtención de resultados auditables y defendibles que sean el reflejo de una toma de decisiones no discriminatoria además de racional al iniciarse el proceso de selección de fuentes.

Por qué una oficina de políticas centrales

Una oficina de políticas centrales cuya misión se centre en los objetivos de las políticas de contrataciones públicas; instituciones de auditoría interna coordinadas que se concentren en la autoevaluación de los objetivos; y una Contraloría General provista de una División Jurídica reforzada que funcione como un tribunal administrativo con plenos poderes para la resolución de conflictos administrativos. La tríada de instituciones gubernamentales complementarias que recomendamos para fomentar, coordinar, fiscalizar, evaluar, supervisar y adjudicar las actividades de contratación emprendidas por entidades descentralizadas es la siguiente:

En Australia y en los Estados Unidos existen dos modelos distintos, pero eficaces y complementarios, de oficinas de políticas centrales. Particularmente notable resulta la Junta de Compras del Gobierno de Victoria (*Victorian Government Purchasing Board* –VGPB), creada en virtud de la Ley de Gestión Financiera de 1994. Dependiente del Ministerio de Hacienda, la VGPB es una sociedad anónima con una junta administrativa formada por siete personas pertenecientes al gobierno o ajenas a él, designadas por el gobernador de acuerdo con su Consejo en Victoria[67].

Su equivalente en los EE.UU. es la Oficina de Política sobre Contrataciones Federales (*Office of Federal Procurement Policy* –OFPP), encabezada por un jefe de servicio[68]. Creada en 1974, la OFPP forma parte de la Oficina de Administración y Presupuesto de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia[69].

Si bien difieren en cuanto a organización, enfoque y énfasis, la VGPB y la OFPP desempeñan ocho funciones relacionadas: *Política de Contratación* (formular políticas y promulgar directrices que fomenten los objetivos de

[67] Consúltese el sitio en internet de la Victorian Government Purchasing Board en *www. vgpb.vic.gov.au*.

[68] Visítese el sitio de la Acquisition Reform Network en www.arnet.gov, para encontrar información acerca de y proporcionada por la U.S. Office of Federal Procurement Policy.

[69] También dirige las actividades del Sistema de Datos sobre Contrataciones Federales, lo mismo que el Federal Acquisitions Institute. La dirección de la página en internet del Federal Procurement Data Center and Federal Procurement Data System es *www.fpds.gsa.gov*. El sitio del Federal Acquisition Institute se encuentra en *www.gsa.gov/fai*. También dirige las actividades del Sistema de Datos sobre Contrataciones Federales, lo mismo que el Instituto de Contrataciones Federales (*Federal Acquisition Institute* –FAI).

las políticas); *Normas Legales* (elaborar leyes y reglamentos en coordinación con otras instituciones del sector público); *Prácticas de Contratación* (identificar y promover las "mejores prácticas", así como la excelencia y la innovación en las contrataciones); *Apoyo Técnico* (ofrecer servicios de asesoría, al igual que asistencia y recursos técnicos a entidades contratantes a través de la investigación, publicaciones, formularios y otros medios); *Desarrollo Profesional* (crear una fuerza de trabajo profesional mediante programas y normas de capacitación, y sistemas que certifiquen y acrediten la formación y el adiestramiento; *Fiscalización y Supervisión* (fiscalizar el funcionamiento general del sistema de contrataciones públicas y de las actividades de las entidades contratantes); *Recopilación y Difusión de Datos* (recolectar datos sobre las compras, lo mismo que otro tipo de información cuantitativa y cualitativa sobre las entidades contratantes a través de la presentación obligatoria de informes; y recopilar y divulgar estadísticas e informes periódicos); y *Programas de Extensión* (promover la comprensión del sistema de contrataciones por parte de la opinión pública y la confianza de ésta en aquél; suministrar información útil a los proveedores; crear enlaces con universidades, asociaciones profesionales, gremios, y otras organizaciones no gubernamentales; crear comisiones, comités y grupos de trabajo intergubernamentales y participar en ellos).

Sólo unos pocos casos ilustrativos bastan para demostrar cómo la VGPB y la OFPP fomentan los objetivos de las políticas sobre contrataciones públicas. La *transparencia* se promueve a través de sitios de internet que proporcionan información oportuna, pertinente y comprensible sobre el Estado como un todo. Particularmente impresionante resulta el Informe Anual de Contrataciones de la VGPB, en el que se incluyen medidas de evaluación de rendimiento y resúmenes de gastos reunidos mediante el Sistema de Información sobre Compras (*Purchasing Information System* –PURIST) de la VGPB, que desde junio de 1998 capta datos para cada compra efectuada por las entidades gubernamentales de Victoria.

En los Estados Unidos, el Centro de Datos sobre Contrataciones Federales publica un Informe sobre Contrataciones Federales de 200 páginas en el que se presentan estadísticas inmediatas relativas a las actividades de compra de 60 organismos, basándose en información obtenida a través del Sistema de Datos sobre Contrataciones Federales, un depósito central de información sobre contratos por montos superiores a US$ 25.000.

La VGPB organiza sus políticas de abastecimiento en su sitio de internet en línea con arreglo al ciclo de contrataciones. Las políticas de la primera etapa abarcan la planificación de las contrataciones, mientras que en la quinta etapa se aborda la administración de contratos. Los métodos de compra son objeto de atención, incluidas las "mejores prácticas" y las

directrices éticas para utilizar las negociaciones posteriores a la licitación como un medio eficaz de obtener *valor por el dinero*. Las *directrices sobre probidad para licitaciones y contratos* incluyen sugerencias sobre planes de probidad, y sobre cuándo y cómo utilizar un auditor de probidad. Los talleres de medio día para proveedores sobre negocios gubernamentales exitosos promueven la *competencia abierta y eficaz*. La *rendición de cuentas* tampoco se pasa por alto, pues los funcionarios responsables al interior de los organismos estatales deben verificar el cumplimiento con las políticas de abastecimiento y las instrucciones ministeriales de la VGPB, lo mismo que entregar informes anuales sobre abastecimiento. La VGPB no está exenta de esta obligación. También debe entregar informes sobre su propio rendimiento comparado con su plan de negocios anual.

Aun cuando sus regímenes de contrataciones públicas difícilmente podrían ser más distintos en cuanto a tamaño y complejidad, los Estados Unidos y el estado de Victoria comparten un verdadero compromiso con la visión del Presidente Frei en cuanto a que la creación de una *fuerza de trabajo profesional* representa una inversión de importancia decisiva. La OFPP, y sobre todo el *Federal Acquisitions Institute*, (FAI) y las autoridades de organismos gubernamentales deben fomentar el desarrollo de una fuerza de trabajo profesional en el área de las contrataciones[70]. Lo anterior se logra por medio de programas y seminarios de capacitación, lo mismo que con el adiestramiento en el empleo.

En Victoria, el Centro de Adquisiciones y Contratos para la Educación y la Investigación (*Procurement and Contracting Centre for Education and Research* –PACCER)[71] proporciona capacitación especializada en planificación de contrataciones, gestión de contratos y otros temas, conducente a los títulos profesionales de gerente de compras diplomado y funcionario de compras acreditado. Asimismo, la VGPB utiliza la acreditación de las entidades estables contratantes como una herramienta de estímulo. Se reconocen cinco niveles de Unidades de Contratación. Un organismo que se encuentra en el quinto nivel, por ejemplo, posee mucho mayor autoridad en materia de contrataciones dentro de su presupuesto que uno del primer nivel. Para conseguir acreditación y avanzar hacia un nivel superior, se exige que los organismos públicos apliquen prácticas comerciales perfeccionadas en una serie de áreas, incluida la planificación estratégica de contratos y la capacitación basada en competencias.

[70] Véase 41 U.S.C. §405 (Autoridad y Funciones del Administrador) y §433 (Fuerza Laboral en el área de Contrataciones). El sitio en internet de la Universidad en Línea del Federal Acquisition Institute se encuentra en *www.faionline.com*.

[71] La dirección en internet del Procurement and Contracting Centre for Education and Research (PACCER) es *www.paccer.com*.

En definitiva, la creación de una oficina de políticas centrales influirá en el cumplimiento de los objetivos de las políticas chilenas sobre contrataciones públicas con mucho mayor eficacia que una ley o reglamentos que se limiten a establecer métodos y procedimientos de compra y condiciones para su uso. Si este trabajo contribuye a la identificación de ventajas y desventajas de las contrataciones públicas en Chile, a la concepción y elaboración de objetivos unificadores para políticas sobre contrataciones públicas y al proceso de construcción de instituciones que respalden y apliquen esos objetivos, habrá cumplido su propósito.