

Dirección Pública: Comparación entre las Propuestas del Gobierno y del CEP

SALVADOR VALDÉS PRIETO

- El gobierno ha anunciado el envío al Congreso de un proyecto de ley que crea un Estatuto de la Dirección Pública, para enero de 2002. Por su parte, la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos logró consenso para una propuesta distinta sobre el mismo tema.
- El proyecto del gobierno propone que el 100% de los 200 Jefes de Servicio continúe siendo de la exclusiva confianza de la coalición de gobierno, y por tanto que la selección de una porción importante de ellos pueda continuar ocurriendo con atención primaria a la afinidad partidista y con atención secundaria al mérito profesional, según decida cada Presidente. La Comisión de Reforma del Estado del CEP estimó que ello no es deseable para cargos ejecutores como éstos, aunque lo es para cargos de formulación de políticas como Subsecretarios, Intendentes, Seremis y sus asesores.
- La Comisión del CEP propuso reservar al menos el 50% de los puestos de Jefe de Servicio para un esquema de selección donde el primer filtro sea el mérito (el segundo puede ser la afinidad), y propone incentivos para transitar hacia un 100% de los puestos de Jefe de Servicio seleccionado sobre la base del mérito como primer filtro. Propone crear un nuevo Consejo Autónomo, imparcial y libre de carácter partidista, para que busque dos ternas de candidatos a cada Jefatura de Servicio, dentro de las cuales elegiría el Presidente. Estimó que los Presidentes ganarían protegiéndose de la presión de sus propios partidos, usando el escudo que brindaría una exigencia legal de dar prioridad al mérito profesional, y a su vez, un mejor desempeño del Estado atraería votos para su coalición.
- Los proyectos son coincidentes en varios temas de gestión, donde Chile está libre de las trabas que afectan a muchos países de la OECD. Hay acuerdo en que se use la iniciativa presidencial para definir compromisos de desempeño con cada directivo, una evaluación de ese desempeño, y que se otorguen incentivos vía capacitación. Sin embargo, mantener la búsqueda de candidatos a Jefes de Servicio en un 100% en manos del gobierno, implica rechazar la principal herramienta de gestión: la selección de los más capaces para cumplir cada misión.
- El proyecto del gobierno propone otorgar un cierto grado de inamovilidad laboral a 2.300 altos directivos de segundo nivel en cada Servicio, acabando con la libertad de remoción que existe hoy. El motivo aducido es reducir la arbitrariedad en el despido de esos directivos. La Comisión del CEP, en cambio, protege de esa arbitrariedad de dos maneras: creando una indemnización por despido pactada con un ente imparcial al inicio del contrato, y haciendo que el Jefe del directivo sea nombrado por mérito como primer filtro (esto reduce el interés del Jefe en despedir por motivos partidistas). Así, preserva intacta la libertad de despido que hoy existe, con claras ventajas en cuanto a gestión. En cambio, la nueva inamovilidad impediría que el Jefe de Servicio o División pueda remover a lugartenientes mal evaluados o inferiores a candidatos alternativos.

Salvador Valdés Prieto. Investigador del CEP y Profesor Titular del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile. Coordinador de la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos.

1. INTRODUCCIÓN

Los “altos directivos públicos” constituyen la espina dorsal de la administración del Estado central, cuya misión es ejecutar con la máxima eficiencia las políticas decididas por la coalición de gobierno. Se trata de entre 2.500 y 8.400 funcionarios (según la fuente) que son directivos de los Servicios Públicos y otros órganos ejecutores del Estado central. Se excluye por arriba a unos 500 funcionarios que formulan y deciden políticas y por abajo a unos 115.000 funcionarios de jerarquía inferior.

Una reforma a la manera de contratar y remunerar a los altos directivos públicos tendría amplias repercusiones positivas para el crecimiento económico, como demuestra la evidencia empírica internacional. También puede contribuir decisivamente a reducir el uso de estrategias de financiamiento electoral que ofrecen empleos en el Estado como pago, favoreciendo en vez la atracción de votos con buenas políticas públicas.

Conviene delinear un marco conceptual para la organización del Estado que considere dos perspectivas, la de eficiencia y la partidista, y su aplicación a dos niveles de funcionarios, el de decisión de políticas (políticos) y el de ejecución (directivos).

En los cargos de formulación y elección de políticas, lograr eficiencia exige responsabilidad y gobernabilidad. Para hacerse *responsable* (accountable) de los resultados ante la ciudadanía, el gobierno debe contar con libertad para llenar los cargos del nivel de diseño de políticas con personas leales y convergentes con su propia política. Por su parte, la *gobernabilidad* exige contar con alianzas fuertes y estables, meta que depen-

de de dar a los líderes la capacidad de imponer disciplina a los demás miembros. Por eso conviene autorizar al gobierno para llenar los cargos de diseño de políticas con personas que hayan mantenido la lealtad con los líderes de la alianza, y despedir a los díscolos. En cambio, para lograr la eficiencia de los altos directivos del Estado que ejecutan las políticas, el requisito primario es reclutarlos por mérito y remunerarlos en forma adecuada, mientras que la afinidad política es secundaria pues ellos deben seguir las instrucciones de los funcionarios que deciden las políticas para mantenerse en el puesto.

La perspectiva partidista, por su parte, considera las estrategias que usan los partidos para tener éxito electoral y sobrevivir. Esta perspectiva advierte que en muchos países existen partidos que basan su estrategia electoral en la repartición de cargos públicos ejecutores. Cuando esos partidos están en el gobierno, financian sus campañas electorales prometiendo empleos estatales a los artistas y líderes de opinión que los ayuden. En el extremo, algunos de esos partidos financian sus campañas extorsionando a los proveedores y contratistas del Estado, exigiendo aportes a los funcionarios del Estado cuya continuidad en el empleo depende de ellas, y mediante el manejo de las decisiones del Estado en materias regulatorias y de grandes compras. Afortunadamente, existen estrategias más aceptables para obtener apoyo político, como producir mejores políticas públicas.

Esta perspectiva revela que una reforma del Estado que impida la repartición partidista de los cargos ejecutores puede contribuir a que la competencia partidista discurra por canales más sanos y productivos, impidiendo prácticas que per-

judican a la ciudadanía, como dar prioridad a los equilibrios partidarios por sobre la calidad profesional.

Ambas perspectivas coinciden en favorecer instituciones para los contratos y remuneraciones de los altos directivos de los servicios ejecutores, que fortalezcan un profesionalismo autónomo y relativamente imparcial en cuanto a la competencia partidista.

La gestión actual en el Estado chileno es atípica en comparación a los países de la OECD. Por una parte, en el nivel directivo existe una flexibilidad legal mucho mayor para que el gobierno de turno implante los sistemas más avanzados de evaluación del desempeño, de establecimiento de metas para los directivos, de premiación del buen desempeño con ascensos, capacitación ejecutiva, reconocimiento público, honorarios por labores ficticias y reducciones de dedicación sin que se reduzca el sueldo, y de castigo del mal desempeño con un despido sin indemnización. Esto ocurre porque todos los altos puestos directivos son en la actualidad de “exclusiva confianza”, es decir, de libre despido y libre designación. Aunque los gobiernos de la Concertación han sido lentos en aprovechar esta flexibilidad legal para aumentar la eficiencia, continúan progresando en ello.

Por otra parte, contrariamente a lo observado en la OECD, el marco legal chileno no contiene garantías contra el uso de criterios partidistas como filtro primario en la búsqueda de altos directivos ejecutores, ni contra el uso de los elementos de control de gestión, premiación y despido para fortalecer la afinidad política. Esto significa desperdiciar las ventajas que ofrecen las reglas de que los Presidentes no pueden optar a la reelección inmediata, y de simultaneidad de

elecciones parlamentarias y presidenciales, cuya combinación logra que el Presidente tenga más interés en lograr una mayor y mejor producción de bienes públicos que un Presidente en campaña electoral permanente. Al no sumar una ley de Servicio Civil, el Presidente todavía está sujeto a las presiones que ejercen los partidos de su coalición para dar prioridad a lo electoral en los nombramientos de algunos Jefes de Servicio, pues los partidos pueden tomar represalias contra un Presidente débil, entre las cuales se cuentan restar apoyo legislativo y cuestionar públicamente los proyectos del Presidente.

Es ilusorio creer que estas presiones pueden superarse por la mera fuerza de carácter del Presidente, pues la capacidad de presión de los partidos es real y su necesidad de ejercerla también es racional, pues requieren ganar elecciones y el control del Estado da acceso a recursos de alto valor electoral. El hecho de que Chile haya logrado que cerca del 30% de sus Jefes de Servicio sean reconocidos como de excelencia demuestra que el otro 70% no lo ha logrado, confirmando la experiencia habitual de América Latina de que los Presidentes encuentran que la estrategia electoral óptima es mantener ciertas “islas de competencia” en algunos Servicios donde la prioridad es el mérito profesional, coexistiendo con los demás Servicios donde las prioridades son distintas.

Esta diferencia explica que en la OECD esté de moda la aplicación de técnicas privadas de control de gestión en el sector público, sin referencia al problema de la partidización excesiva. Incluso, podría creerse que es posible promover la eficiencia aplicando las nuevas técnicas de control de gestión manteniendo la partidización de

la búsqueda de candidatos. Sin embargo, la instalación de un “servicio civil” para altos directivos, que es una etapa superada en la OECD, es una tarea pendiente en Chile, y por tanto Chile puede ganar mucho más que ellos adoptando un “servicio civil” en conjunto con las nuevas técnicas de control de gestión.

2. LA POLÍTICA DE DIRECCIÓN PÚBLICA

Un documento del gobierno explica las bases de un proyecto de ley que crea un Estatuto de la Dirección Pública, cuyo envío al Congreso está anunciado para enero de 2002. Nos referimos aquí al capítulo denominado “Política” del documento *Estatuto de Dirección Pública*, emitido por la Secretaría General de la Presidencia¹. En un apretado resumen, esta política propone:

- a) que el 100% de los 200 Jefes de Servicio y División continúen siendo de la exclusiva confianza del Presidente de la República. Esto porque la selección de candidatos a Jefes de Servicio y la definición de sus remuneraciones serían realizadas por cada Ministerio a través de un procedimiento preestablecido, aunque posiblemente diferente entre ministerios. Por tanto, la ley admitirá que la selección de una porción importante de los Jefes de Servicio pueda continuar ocurriendo con un criterio priori-

¹ Documento “Estatuto de Dirección Pública: Programa de Reforma”, de septiembre de 2001, emitido por el proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Secretaría General de la Presidencia. La parte pertinente del documento es la “Política” para un Estatuto de Dirección Pública, aprobado por los Ministros en noviembre de 2000, y no modificado hasta la fecha.

tario de afinidad partidista y un criterio secundario de mérito o calificación para el cargo. Se ha propuesto al interior del Gobierno que una comisión imparcial revise si los candidatos buscados por el gobierno cumplen algún nivel mínimo. Como el resultado en cuanto a calidad sería bastante inferior al caso donde la búsqueda de esos candidatos se hace por mérito, esto no resuelve el problema. Las consecuencias se potencian porque el proyecto del gobierno mantiene la actual libertad de los Jefes de Servicio, que podrán seguir siendo miembros activos de la coalición de gobierno, para extender los equilibrios partidarios hacia los 2.300 a 8.200 (según la fuente) directivos de segundo nivel, pues permite a esos Jefes hacer² la búsqueda de candidatos, y les permite definir el perfil de esos cargos sin prohibirle que incluya un requisito de afinidad partidista. Tampoco se reduce el peligro de que el Jefe de Servicio tenga una misión partidista y despida a los funcionarios a contrata por motivos partidistas, y retarde el ascenso de los funcionarios de planta por los mismos motivos.

² El proyecto del gobierno permite que el Jefe de Servicio obtenga ayuda para buscar candidatos, sea de su propio departamento de personal o de una empresa privada de búsqueda de ejecutivos elegida por el Jefe de Servicio. Como los costos y demoras que paga la empresa privada de búsqueda son controlados por el Jefe de Servicio, ella también está subordinada a los deseos del Jefe de Servicio. Para detalles de cómo un Jefe de Servicio puede lograr que una empresa privada de selección de ejecutivos “encuentre” a los candidatos predefinidos por aquél, se recomienda ver las páginas 41 a 43 del Informe de la Comisión del CEP.

- b) que los 2.300 a 8.200 (según la fuente) altos directivos de segundo nivel sean dotados de un grado de inamovilidad que hoy no existe. Si bien el Jefe de Servicio continuará evaluándolos, su relación laboral pasará a regirse por un contrato y dejarían de ser de la exclusiva confianza del Jefe de Servicio pues se acabaría la libertad de despido. El Jefe de Servicio con una misión de eficiencia ya no podrá despedir a un directivo subordinado sin que previamente se acumulen reiteradas evaluaciones negativas del desempeño (al menos dos, lo que toma dos años), o alternativamente, podrá despedirlo dando razones expresas y “justificadas”. Este requisito es ambiguo, porque no es habitual que las justificaciones ofrecidas por quien despide sean consideradas justificadas por el despido, ni por su partido. Además, el proyecto propone que el directivo de segundo nivel siempre pueda apelar al Ministro contra el despido, lo que demora más el despido. El proyecto también reduce el tamaño de la parte del sueldo que puede ser negada por el jefe de Servicio al directivo incumplidor, llamada asignación por cumplimiento de desempeño, a 20% de la remuneración de uno o dos meses³, cifra inferior a los incentivos que permite el actual esquema informal de honorarios a cambio de servicios ficticios.
- c) que la fijación de las remuneraciones base de los Jefes de Servicio y de los directivos de segundo nivel sea propuesta por un “ente comparador externo”, que se caracterice por su transparencia y legitimidad. Sin embargo, no se avanza luces respecto al mecanismo de designación y despido de los miembros de este ente, ni si será imparcial en el plano partidista. Se ha sugerido al interior del gobierno que las remuneraciones base tengan unos pocos niveles, diferenciados entre unos 8 sectores, pero no se ha especificado cómo se asignaría el grado a cada puesto y cuán imparcial sería esta asignación.
- d) un conjunto de medidas de control de gestión al interior del Poder Ejecutivo. Destaca la propuesta de crear una nueva Oficina de Recursos Humanos del Sector Público (ORH), cuyos funcionarios serían de la exclusiva confianza del Presidente de la República, es decir, de los partidos de gobierno.
- Las funciones de la ORH serían: mantener una Base de Datos con nombres de postulantes a directivos de segundo nivel; crear convenios de desempeño estándares para directivos de segundo nivel; discutir su aplicación caso a caso con los respectivos Servicios y mantener un registro central de su contenido; mantener un registro central de los informes de cumplimiento emitidos cada 4 meses y de la evaluación anual formal; colaborar con el Servicio en la elaboración de los perfiles básicos de cada puesto directivo de se-

³ Como hay apelación y la meta puede renegociarse en poco tiempo, la sanción puede quedar limitada al 20% del sueldo de uno o dos meses.

gundo nivel; y llevar un registro de empresas privadas de selección de ejecutivos, acreditándolas en cuanto a calidad y transparencia, de entre las cuales podrán contratar los Jefes de Servicio que deseen asesoría. En suma, la labor aparente de la ORH sería respaldar registros respecto a los directivos de segundo nivel, pero ellos seguirían siendo mantenidos por los Servicios y Divisiones, a lo cual se agregarían algunas labores asesoras.

Comparación con la propuesta del CEP

Por su parte, la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos, integrada por 24 personas destacadas, logró consenso para una propuesta distinta sobre el mismo tema⁴. La propuesta de la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos rechazó la propuesta (a) como incompatible con un Servicio Civil creíble y efectivo, por ser contraria a la práctica internacional exitosa, y porque mantiene al Presidente de la República expuesto a la presión de sus propios partidos para poner en esos cargos a sus recomendados de forma de mantener los equilibrios internos. Recordemos que en la propuesta de la Comisión del CEP quedan unos 500 puestos reservados para la coalición de gobierno en el nivel de formulación y elección de políticas, por lo que esa Comisión admite el valor de apuntalar la gobernabilidad con una repartición de cargos. La diferencia es que la Comisión del

⁴ Comisión de Reforma del Estado del CEP (2001) "Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos Públicos", Documento de Trabajo N° 323, Centro de Estudios Públicos, agosto 2001.

CEP estima que no es necesario que los cargos ejecutores sean alcanzados por esa repartición para lograr gobernabilidad.

Algunos creen que los Jefes de Servicio y de División deben ser de exclusiva confianza porque con frecuencia formulan políticas en la actualidad. Esto es incorrecto porque confunde el que propongan políticas, como hacen los gerentes generales de cualquier organización, con el que decidan la adopción de políticas. Esta confusión de roles en el Estado chileno, alentada por las facultades que tienen los ministros para nombrar directamente a algunos directivos de segundo nivel⁵, indica la urgencia de una reforma como la propuesta por la Comisión del CEP y no debería ser excusa para postergar la necesaria distinción entre cargos ejecutores y cargos de formulación y elección de políticas.

La Comisión del CEP también rechazó la propuesta (b) porque un mayor grado de inamovilidad para los altos directivos de segundo nivel reduce su eficiencia y es innecesaria, pues existen técnicas superiores para proteger a los altos directivos del despido arbitrario. Ellas son las indemnizaciones por despido y asegurar que la motivación del Jefe de Servicio sea hacia el mérito y la eficiencia. También rechazó la libertad que concede la propuesta (b) al Jefe de Servicio para buscar por su cuenta a los candidatos a puestos directivos de segundo nivel y para definir sus perfiles (lo cual permite incluir en el perfil del cargo un requisito de afinidad partidista). La Comisión del CEP propuso rigidizar la búsqueda de candidatos a puestos directivos de segundo nivel y mantuvo

⁵ Véanse páginas 78 y 79 del Informe de la Comisión del CEP que critican las disposiciones respectivas del D.L. 1.608 de 1976 y del D.L. 3.477 de 1980.

libre su despido, mientras que la propuesta del gobierno propone justamente lo contrario.

Respecto a la propuesta (c) del gobierno, la Comisión del CEP estimó indispensable que los niveles de la escala de remuneraciones base para Jefes de Servicio y directivos de segundo nivel fueran determinados con la activa participación del Ministerio de Hacienda. Eso no es todo, pues la Comisión del CEP propuso que el Ministerio de Hacienda participara también en la determinación de qué grado de la escala de sueldos corresponde a cada puesto para evitar que los directivos de un Servicio se suban los sueldos cambiándose de grado. Estas intervenciones del Ministerio de Hacienda fueron consideradas esenciales para mantener la disciplina salarial en el Estado, sin perjuicio del rol de ese ministerio en la determinación del presupuesto anual de cada Servicio y División. En cambio, en la propuesta del gobierno el Ministerio de Hacienda no tiene ninguno de estos roles.

Por otro lado, la Comisión del CEP hizo hincapié en que cualquier “ente comparador externo” que fije remuneraciones debe ser independiente e imparcial, requisito que no se satisface si los mecanismos de designación, evaluación y despido de sus miembros quedan en manos del Presidente de la República.

La propuesta de esa Comisión del CEP es compatible con el componente (d) del proyecto del gobierno, referido a la creación de una Oficina de Recursos Humanos (ORH). Sin embargo, la ORH parece ser un método innecesariamente burocrático de organizar la gestión del personal al interior del Poder Ejecutivo, pues duplica funciones que igual deben realizarse al interior de cada Servicio. Además existen otras maneras más eficien-

tes de coordinación, como la propuesta por Portales y Raineri (2001)⁶.

Advertimos también que la propuesta (b) del gobierno, en cuanto facultaría al Jefe de Servicio para subir el sueldo (hasta en 20%) en forma discrecional a cada directivo de segundo nivel, podría violar el artículo 62 N° 4 de la Constitución Política. Este reserva a la ley, y sólo a leyes iniciadas por el Presidente, “modificar, o aumentar las remuneraciones... al personal de la administración pública”. Luego, una asignación por cumplimiento de desempeño que varía a nivel individual⁷ no puede ser concedida por Decreto, ni menos por la Resolución u Oficio de un funcionario de exclusiva confianza (Jefe de Servicio), como ha confirmado ya la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación al proyecto de funciones críticas en Obras Públicas (1998).

La justificación de este límite constitucional es evidente: se trata de impedir que una autoridad política exija al directivo favores de carácter partidista como condición para acceder a esta asignación discrecional. Lo que sí sería constitucional, como hizo ver la Comisión del CEP, es que un organismo imparcial en el plano partidista fije un paquete de remuneraciones a la fecha de iniciar el contrato con el directivo y que las eventuales asignaciones posteriores sean producto de concursos de calidad, de carácter relativo y de mediciones objetivas.

⁶ Portales, C. y A. Raineri (2001) “Un sistema de gestión para el sector público chileno”, mimeo, Centro de Estudios Públicos, mayo, Santiago.

⁷ Distinto es el caso de las asignaciones que benefician a grupos, es decir, los incentivos colectivos como los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), pues no pueden usarse para discriminar arbitrariamente.

La propuesta del CEP

Después de analizar varias alternativas, la Comisión del CEP concluyó que la imparcialidad partidista sólo puede obtenerse si la selección de los Jefes de Servicio, y la determinación de sus remuneraciones, queda sujeta a *un filtro previo por parte de una institución imparcial en el plano partidista*.

Para lograr un Servicio Civil creíble, la Comisión del CEP propuso que la búsqueda de los candidatos a Jefe de Servicio, y la fijación de sus remuneraciones, fueran radicadas en una nueva *entidad autónoma y especializada*, que denominó Consejo de la Dirección Pública. Esta entidad no elige al Jefe de Servicio, pues esa responsabilidad permanece en manos del Presidente de la República, pero la elección del Presidente queda limitada a los integrantes de las dos ternas buscadas en forma imparcial.

Gran Bretaña y Nueva Zelandia cuentan con instituciones equivalentes en cuanto a su autonomía, de hecho, al Consejo Autónomo propuesto por la Comisión del CEP. Esto es importante porque dichas instituciones autónomas han resultado exitosas, sugiriendo que Chile no corre un riesgo grande al adaptarlas a su realidad. La propuesta del gobierno, en cambio, se niega a crear una entidad autónoma como ésta. El "ente comparador externo" mencionado en la letra (c) del resumen de la propuesta del gobierno está todavía lejos del Consejo Autónomo propuesto por la Comisión del CEP.

La Comisión del CEP ofreció buenas razones para creer que una vez protegidas de la partidización excesiva al menos dos capas superiores de altos directivos en cada servicio y división eje-

cutora, quedará protegido también el resto del personal profesional, técnico, administrativo y auxiliar de jerarquía inferior. Sin embargo, en la propuesta del gobierno los Jefes de Servicio no están protegidos de la partidización (continúan siendo de exclusiva confianza y, por tanto, pueden ser nombrados usando a los equilibrios partidarios como criterio primario), y por ello los funcionarios de jerarquía inferior queda una sola capa de directivos mal protegida a través del desacreditado método de la inamovilidad parcial, que son los altos directivos de segundo nivel.

En estas condiciones, demasiados directivos de segundo nivel serían vulnerables a la influencia de los partidos y parlamentarios, al momento de designar personal a contrata subalterno, de ascender a los funcionarios de planta, de aplicar regulaciones y de decidir las compras públicas. Esto ocurre porque la capacidad de muchos directivos de segundo nivel para cumplir sus metas no depende sólo de su compromiso y profesionalismo, sino también del apoyo de una red de actores políticos ubicados en el Consejo Regional, municipios, otros servicios públicos, el Congreso y en las directivas de los partidos. El éxito en alcanzar las principales metas depende con frecuencia 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). Pero lograr apoyo político exige cultivar una buena relación con los políticos y evitar los ataques (campañas de rumores, ataques en medios de comunicación, retiro de apoyo en el Congreso) de los partidos y facciones de gobierno y de oposición⁸.

⁸ Una ilustración reciente es el cambio de Director de Chiledeportes, ocurrido en enero de 2001. En ese caso,

Debido a que el apoyo político puede ser obtenido con favores concretos, algunos directivos de segundo nivel 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 directivo, el grupo partidario que presiona prefiere cumplir su amenaza, pues así es más probable que aquél ceda frente a la siguiente petición. Si el directivo recurre a su Jefe de Servicio para protegerse de la amenaza del partido ofendido, se encuentra con la realidad de que, al ser también el Jefe de Servicio miembro de la coalición de gobierno, puede no estar dispuesto a prestarle su apoyo contra un partido, a menos que el Ministro o el Presidente lo respalde a su vez. Como el apoyo del Ministro y del Presidente es un bien escaso, un Jefe de Servicio racional puede preferir sacrificar al directivo de segundo nivel antes de quedar en deuda con otros miembros poderosos de la coalición de gobierno. Luego, la propuesta del gobierno deja al personal de jerarquía inferior expuesto a más partidización.

Si se considera que sólo dos capas de directivos protegidos por el Consejo Autónomo sería insuficiente, entonces la respuesta natural es aumentar a tres las capas de directivos protegidas de la partidización, alcanzando a los actuales Jefes de Departamento. La ruta de desproteger al

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)”. Véase crónica del diario *El Mercurio* de Santiago, 31 de enero de 2001.

Jefe de Servicio y cambiar la naturaleza de la protección hacia la inamovilidad no fue recomendada por la Comisión.

La Comisión del CEP propuso que el “Consejo de Dirección Pública” fuera una entidad autónoma de los poderes Ejecutivo y Legislativo, encargada de administrar algunos asuntos laborales de los Jefes de Servicio y División. La principal función del Consejo Autónomo sería garantizar un piso de calidad profesional en la búsqueda de candidatos a Jefe de Servicio y División. Se propuso 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 del CEP consideró atractiva es:

1. Apenas se extinga el contrato de un Jefe de Servicio, 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 directamente a una persona de su exclusiva confianza. Esta persona podrá ser removida libremente por el Presidente, sin indemnización alguna y su remuneración no corresponderá a la escala aplicable a los directivos seleccionados por el Consejo, sino que estará sujeta a la Escala Única y por tanto será igual o inferior a la remuneración de un subsecretario.
7. En cualquier momento del tiempo, la fracción de los puestos de Jefe de Servicio ocupados por personas designadas directamente por el Presidente, sin la colaboración del Consejo Autónomo, no podrá superar el 50%. 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 tendrían un plazo máximo (no se-

rían indefinidos), para asegurar un grado de competencia por el cargo. Sería una obligación del Consejo autónomo invitar a todo directivo superior cuyo contrato ha vencido a postular a renovarse en ese cargo o en otros.

Las propuestas 6 y 7 pueden ser mal interpretadas, en cuanto parecen favorecer la coexistencia de dos clases de Jefes de Servicio: los buscados por mérito y los buscados por la coalición de gobierno. En realidad, esas disposiciones buscan permitir una transición suave desde la situación actual, para asegurar que el Consejo subsista a las primeras dos o tres alternancias en el Poder Ejecutivo y goce del tiempo necesario para ganarse su prestigio. Debe notarse que las condiciones impuestas a los Jefes de Servicio buscados por la coalición de gobierno, unidas a la presión de la opinión pública, incentivan a los candidatos a preferir el camino del Consejo, e incentivan a los partidos de gobierno a reducir su presión sobre el Presidente para que opte por la búsqueda partidaria.

La segunda función esencial del Consejo Autónomo que propone la Comisión del CEP es participar en la determinación de las remuneraciones de los Jefes de Servicio. En concreto, propuso adoptar un proceso de tres etapas:

1. La ley crea 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. Cada grado indicaría un rango de 20% para la etapa 3.

2. 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 Autónomo. 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.
3. Dentro del grado, el Consejo Autónomo determina un paquete de beneficios distinto para cada candidato al puesto, antes del inicio de su relación contractual, y dentro del 20% de latitud que admite el grado del puesto. Esta remuneración sería parte de la información entregada al Presidente para que elija dentro de la terna. Cuando el Consejo busque candidatos para un cargo directivo, tendría que publicar el grado en que está encasillado y el rango de sueldos que corresponde a ese grado.

La razón por la cual la propuesta del gobierno no constituye un genuino Servicio Civil, y en cambio la propuesta de la Comisión del CEP sí lo es, radica en la autonomía del Consejo a cargo de los asuntos de los Jefes de Servicio, respecto de los partidos y en particular respecto del gobierno. Para lograr la deseada autonomía, la Comisión del CEP propuso que este consejo esté integrado por seis personas expertas, que sean inamovibles por un período limitado del orden de dos períodos presidenciales. Sus miembros serían designados por el Presidente, con métodos que aseguren su capacidad de trabajar armónicamente con los futuros Presidentes de la República en casos de haber alternancia en el Poder Ejecutivo. El control externo en la designación de estos consejeros estaría en parte en la autogeneración por parte de los predecesores, en parte en el control del Senado, y quizá en alguna otra institución independiente de los partidos.

La Comisión del CEP estimó que los Presidentes ganarían protegiéndose de la presión de sus propios partidos usando el escudo que brindaría una exigencia legal de dar prioridad al mérito profesional. A la vez, un mejor desempeño del Estado atraería votos para su coalición.

