

Las “Coimas”: Las Medidas del Gobierno y las Propuestas del CEP

SALVADOR VALDÉS PRIETO

- La reciente ola de denuncias de coimas y otros abusos en el Estado, por parte de funcionarios de confianza, ha generado dos escándalos: primero, que no existen instituciones que impidan que algunas autoridades del poder ejecutivo usen las atribuciones de su puesto para extorsionar a los empresarios y lucrarse para beneficio personal. Segundo, que no existen instituciones que impidan que un partido político financie sus campañas electorales operando como una mafia dedicada a la extorsión.
- Pocos creen ya en que un Presidente de la República pueda ejercer la atribución de nombrar estos funcionarios y despedirlos en forma aséptica, al margen de las exigencias de los partidos de su coalición.
- A partir de 1998 el Centro de Estudios Públicos lanzó un importante esfuerzo académico en esta área. El objetivo fue comprender las opciones de política pública en materia de financiamiento político y de reforma del Estado, y hacer proposiciones concretas para aplicar en el Chile actual.
- Esos estudios permiten predecir que la mayoría de las ocho medidas propuestas por el gobierno no serán efectivas para impedir la corrupción ni las redes de extorsión, y por qué algunas son contraproducentes.
- La Comisión del CEP propone crear 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 especial para quienes dirigen los Servicios públicos, cuyo objetivo es lograr que éstos produzcan o sirvan con la máxima eficiencia las políticas públicas decididas por el nivel político.
- Esta nueva institución tendría un efecto dramático sobre las posibles redes de extorsión: no podrían acceder a los cargos con poder regulatorio, con poder para otorgar concesiones, con poder para asignar contrataciones públicas ni con poder para ascender personal de planta o despedir al personal a contrata de menor jerarquía.
- La Comisión del CEP también propone crear una nueva Franja en medios de comunicación local, que no reduzca los ingresos de esos medios, para financiar parte de las campañas políticas al parlamento.
- Esta nueva institución también dañaría a las posibles redes de extorsión que intenten colonizar a los partidos: el dinero ganado extorsionando y corrompiendo ya no daría la ventaja que hoy entrega a sus poseedores. Ya no bastaría con ahogar en gasto electoral a las campañas de candidatos alternativos que ofrecen políticas públicas atractivas para el electorado. Éstos competidores podrían acceder, a través de la nueva franja, a ser conocidos por los votantes, y así captar su voto, que sería más informado que antes.

Salvador Valdés Prieto. Doctor en economía MIT. Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinador de la Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos.

1. Introducción

Las recientes denuncias de coimas en la concesión de Plantas de Revisión Técnica para vehículos en la Sexta Región, han generado una amplia ola de preocupación en la opinión pública. Ella se justifica, porque las denuncias involucraron a altos funcionarios del nivel político del Estado, como son el Subsecretario de Transportes, a un Diputado y Vicepresidente de un partido de gobierno y a un secretario regional ministerial de Transportes. En el caso han sido involucrados funcionarios que debían haber tenido un rol técnico, como ocurre con un jefe de gabinete para un Jefe de Servicio, pero que son descritos en los medios de comunicación como “recaudador de fondos” para financiar campañas electorales.

Luego se agregaron otras denuncias, respecto a sueldos excesivos para directivos ENAP que ocupan esos puestos por afinidad política, respecto a gastos excesivos en una fiesta del Ministerio de Salud, respecto a una confusa actuación de dos diputados que habrían solicitado sobornos a un empresario, y respecto al pago de sobresueldos por labores ficticias en el ministerio de Obras Públicas, al Subsecretario de Telecomunicaciones y a varios Jefes de División de ese ministerio. Aparentemente, los recientes despidos del Subsecretario de Salud y de otros tres Jefes de Servicio también están relacionados con eventos similares.

En mi opinión, son dos los hechos que han escandalizado en mayor medida a la opinión pública: primero, ha quedado en claro por primera vez que algunas autoridades del poder ejecutivo podrían usar las atribuciones de su puesto para extorsionar a los empresarios, y que no existen instituciones que lo impidan. Esto ha sorprendido a una opinión pública acostumbrada a ad-

vertencias respecto al grave riesgo para la democracia del poder económico de los empresarios, que no tendrían tapujos para ofrecer dinero a modestos funcionarios públicos con el fin de tentarlos a abandonar el servicio a la ciudadanía y ponerlos al servicio de sus intereses. Ahora tales funcionarios aparecen como poderosos y maquiavélicos, organizando redes de extorsión con otros funcionarios que estrujan a empresarios medianos y pequeños, e incluso a modestos funcionarios públicos de baja jerarquía a través de sus ascensos y de la renovación de sus contratos, quedando todos a merced de las arbitrarias regulaciones, concesiones y contrataciones sobre los que estas redes tienen autoridad.

En segundo lugar, han escandalizado a la opinión pública las revelaciones que demuestran la ausencia de garantías que impidan que un partido político (o facción en su interior) financie sus campañas electorales operando como una mafia dedicada a la extorsión. Ellas usarían el poder de sus cargos para ubicar a sus leales en puestos dotados de atribuciones discrecionales, que permiten la extorsión, y acopian fondos para financiar la próxima campaña electoral que les permite mantenerse en sus puestos. La reiterada información por parte de los medios de comunicación de que los escándalos concretos ocurren por iniciativa de facciones rivales al interior de la coalición de gobierno, en una especie de “vendetta” o “guerra sucia” entre mafias, ha terminado de escandalizar a la opinión pública.

En este contexto, la sobreabundancia de cargos directivos de “exclusiva confianza” que se observa en el Estado chileno despierta nuevas suspicacias. El presidente de SOFOFA fue claro al sostener “llegó la hora de avanzar en una verdadera reforma del Estado, reforma que pasa necesariamente por implementar el proyecto pendiente que racionaliza la selección, organización

e incentivos de Directivos públicos. Hay 50 veces más cargos de confianza en el gobierno de Chile que en el de Gran Bretaña y 10 veces más que en Estados Unidos. Esta profunda politización se revierte en contra del propio gobierno ya que una red de lealtades partidistas penetra en las profundidades de su gestión.”¹

Pocos creen ya en que un Presidente de la República pueda ejercer la atribución de nombrar estos funcionarios y despedirlos en forma aséptica, al margen de las exigencias de los partidos de su coalición. Los honorarios a cambios de servicios inexistentes, que han sido denunciados por los medios de comunicación, ya no pueden ser defendidos como un complemento a las remuneraciones de la Escala Unica, frente a una ciudadanía que en promedio gana \$ 350.000 al mes y que es informada a diario de que a esos puestos no se llega por capacidad técnica o profesional tras un concurso imparcial, sino por “afinidad política”, que podría significar poco más que lealtad a alguna de las mafias que hoy se temen.

Las consecuencias de todo esto son múltiples. Primero, es probable que la desmoralización en el funcionariado estatal genere fuertes caídas en productividad de los servicios del Estado central, con efectos negativos para la competitividad de Chile. Luego, las actividades de proveer al Estado y de operar concesiones podrán ser vistas como altamente vulnerables a la extorsión, lo cual alejará a las empresas honestas dejando sólo a las más dispuestas al tráfico de influencias. Por último, la participación en la actividad política podrá ser vista ahora como ingresar a una actividad semidelictual, donde los

competidores bien podrían ser miembros de una mafia, en vez de conciudadanos con los cuáles corresponde deliberar con altura de miras.

2. Los estudios que ha realizado el CEP

A partir de 1998 el Centro de Estudios Públicos lanzó un importante esfuerzo académico en esta área. El objetivo fue comprender las opciones de política pública en materia de financiamiento político y de reforma del Estado, y hacer proposiciones concretas para aplicar en el Chile actual. Al principio, seto enfrentaron dificultades para explicar por qué estos temas debían tratarse en conjunto. En esa época predominaba la visión de que la reforma del Estado era un tema de tipo técnico, de corte eficientista y hasta economicista, con escasos vínculos con el tema del financiamiento político. Este último era reducido por algunos a un problema de asimetría de recursos económicos entre las candidaturas de centroderecha que financiaban los empresarios, y las candidaturas de centroizquierda, desprovistas de fondos pero con mayor legitimidad ante el electorado.

A pesar de ello, el CEP logró la colaboración de casi treinta destacadas personalidades de diversas opiniones políticas, para integrar una “Comisión de Reforma del Estado”, que intentaría llegar a acuerdo respecto a proposiciones concretas de política pública que mejoraran las instituciones chilenas.

Además el CEP encargó quince estudios a destacados académicos extranjeros y nacionales, sobre aspectos específicos de la experiencia nacional e internacional. Estos estudios formaron la base técnica de los debates al interior de esta Comisión. También se obtuvo el apoyo financiero de la Fundación Tinker, que fue determinante para el éxito del proyecto.

¹ Ver discurso del Sr. Juan Claro G., Presidente de la Sociedad de Fomento Fabril, con motivo de la Cena Anual de la Industria 2002, 30 de octubre de 2002.

Cuadro 1
Competitividad de Chile en la gestión del Estado

	Ranking (Posición)	% déficit de Chile a promedio 3 líderes	Ranking (Posición)	% 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: Dos Índices de Competitividad				
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	-	3
			9	, 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 diagnóstico inicial fue mixto. 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 varias fuentes. Sin embargo, el Cuadro 1 demuestra que el Estado chileno también tiene problemas en el *management* o gestión del Estado, donde su ubicación es considerablemente más baja justamente por la partidización de los nombramientos en los Servicios Públicos.

El Cuadro 1 demuestra que los déficit del Estado chileno, en relación al promedio alcanzado por los tres Estados líderes mundiales en cada uno de estos rubros de gestión, supera el 40%. La evaluación de la gestión estatal chilena resulta mediocre, lo cual reduce la capacidad de atraer la inversión y tecnología extranjera del tipo que eleva los salarios reales. Las encuestas sugieren que una posible explicación para esa mediocridad es la excesiva interferencia de los partidos en los servicios públicos del Estado central.

En mayo de 2000 el CEP hizo entrega al Presidente Lagos, que acababa de llegar al puesto, del Informe de esta Comisión con proposiciones para reformar el financiamiento político en Chile. Luego, en Agosto de 2001 el CEP publicó el segundo Informe de esta Comisión, con proposiciones para crear un nuevo régimen laboral para los altos directivos públicos.

Estos Informes, en conjunto con los trabajos académicos más atingentes, fueron publicados en sendos libros. El primero fue lanzado en Diciembre de 2000. El 25 de noviembre próximo el CEP lanzará el segundo libro, con propuestas sobre dirección pública y cuoteo político.

3. Las medidas de las autoridades

La reciente seguidilla de escándalos ha sido enfrentada por las diversas instituciones nacionales con medidas orientadas a castigar a los culpables, previa verificación de delitos. Este es el objetivo de la investigación judicial en marcha por las denuncias de coimas en la concesión de Plantas de Revisión Técnica, en la cual han sido citados a declarar dos ministros de Estado. El mismo objetivo tiene la Comisión Investigadora creada por la Cámara de Diputados.

Por su parte, el Gobierno anunció hace poco ocho medidas, que tienen un carácter de largo plazo, pues buscan atacar las causas de los escándalos e impedir que se repitan en el futuro. Tres de ellas son medidas administrativas adoptadas en forma directa por el Presidente de la República, mientras que las otras cinco son reformas legislativas que requieren la aprobación del Congreso.

De acuerdo a lo aprendido en el esfuerzo de investigación ya mencionada, se encuentra que estas ocho medidas adolecen de cierto grado de superficialidad, por lo que prevemos una

efectividad limitada y en algunos casos, resultados contraproducentes.

La primera medida administrativa es que a partir del año 2003 los contratos de honorarios se harán de acuerdo a las instrucciones del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Entre esas instrucciones estará acompañar información sobre todas las demás remuneraciones percibidas en el sector público.

Esta propuesta tiene dos planos: el primero es fiscalizar los contratos de honorarios para evitar aumentos de sueldos que las autoridades superiores no han aprobado, pero han sido conseguidos por amistad entre directivos, sea para beneficio personal o para allegar fondos para las campañas electorales de la facción partidaria a la que pertenecen.

En este plano, cabe advertir desde ya que la medida es insuficiente, pues todavía deja abierta la puerta a extraer fondos públicos a través de contratos por servicios falsos prestados por sociedades limitadas, sociedades anónimas, corporaciones y ONG donde los miembros de esas facciones partidistas y sus cónyuges pueden recibirlos en forma indirecta.

Además esta medida debilita a la Contraloría General de la República, institución autónoma uno de cuyos principales objetivos institucionales es impedir el desvío de fondos públicos hacia las autoridades y sus partidarios. Lo lógico habría sido entregar a la Contraloría la autoridad para exigir, antes de visar cada nuevo contrato de honorarios, información sobre todas las demás remuneraciones percibidas por esa persona en el sector público, incluyendo a sus parientes y sociedades donde figure como socio o administrador. En vez, el gobierno opta por encargar esta labor de auditoría externa al ministerio más político de todos, que es la Secretaría General de la Presidencia. Esto impide que funcio-

nen las instituciones autónomas que dan garantías de imparcialidad a la ciudadanía, como la Contraloría.

El segundo plano es más delicado. En este plano los contratos de honorarios tienen un objetivo muy diferente: elevar las remuneraciones que prevé el Estatuto Administrativo según el grado del funcionario, para retener personal idóneo, sabiendo que esos honorarios no corresponden a labores reales. En lo que sigue supondremos que el uso de honorarios para este fin cuenta con la aprobación de las autoridades superiores, pues en las recientes revelaciones en el Ministerio de Obras Públicas no se han manifestado contrarios a ella.

De ser este el caso, el gobierno estaría actuando en forma contraria a la democracia. No puede haber democracia cuando la coalición de gobierno queda libre para autoasignarse los sueldos que quiera, con total libertad. Cuando ocurre eso, la coalición de gobierno queda libre para utilizar los recursos públicos para servir a su propia coalición de partidos, por ejemplo para financiar sus campañas a la reelección, lo cual deja fuera de competencia a otras coaliciones rivales que no cuentan con fondos propios y no están en el gobierno, y reduce la libertad de la ciudadanía para cambiar de gobierno. Por eso, en todas las democracias el sueldo de los funcionarios de confianza son fijados por ley, es decir previa revisión y evaluación del Congreso, el cual incluye a los partidos de oposición. Este procedimiento permite también la vigilancia y control de la opinión pública, que podrá informarse respecto a los sueldos que se propone asignar a través de los medios de comunicación y podrá actuar en consecuencia.

Por lo mismo, en Chile la Constitución exige, en su artículo 62 N° 4, que cualquier norma que aumente las remuneraciones de los fun-

cionarios de la administración pública sea materia de ley, y por tanto sea debatida en el Congreso. Se deduce entonces que, si las autoridades intentan suplementar los sueldos de los directivos de confianza por la vía de contratos de honorarios, sabiendo que esos honorarios no corresponden a labores reales, esos actos administrativos son inconstitucionales. Y es bueno que esto sea así porque al ser la coalición de gobierno juez y parte, nada garantiza que no esté concediendo remuneraciones excesivas a partidarios que no las merecen, y nada garantiza que no estén usando esa vía para financiar su próxima campaña electoral.

Como los partidos continuarán exigiendo puestos en el Estado como condición para defender al gobierno en los medios de comunicación y darle sus votos en el Congreso, esta medida parece incapaz de impedir los sobresueldos a cambio de labores ficticias. En efecto, esta primera medida no impide que los partidos de gobierno negocien con su aliado y socio, el Presidente, los sobresueldos de sus propios partidarios en la administración pública. El hecho de que ahora deban negociar los sobresueldos a nivel central, en el ministerio Secretaría General de la Presidencia, en vez de negociarlos en forma descentralizada con cada Jefe de Servicio tiene por principal efecto aumentar el poder del presidente de cada partido, quien negociaría los sobresueldos en el nivel central, a costa del poder de los jefes de facción que antes los negociaban en forma autónoma en cada Servicio. En cualquier caso, la ausencia de una autorización legal para los sobresueldos es antidemocrática.

La segunda medida administrativa es que las remuneraciones de los ejecutivos y directores de empresas públicas “no serán siempre” equivalentes a las que determina el mercado. Esta medida es del todo ambigua, pues no precisa

cómo se determinarán. También elude enfrentar la realidad de que se llega a esos puestos por afinidad partidista. No se entiende entonces una fórmula que admite que en muchos casos se sigan pagando sueldos de mercado a funcionarios que no han sido elegidos en una competencia abierta, sino que por afinidad partidista directa, o por empresas de selección de ejecutivos contratadas por gerentes designados por su afinidad partidista.

La tercera medida administrativa es fortalecer el Consejo de Auditoría Interna de Gobierno. Nuevamente estamos frente a una medida ambigua, pues no se indica cómo será fortalecido, ni por qué ese cambio permitiría reducir la extorsión y la corrupción. En todo caso, cabe aclarar que los auditores internos como éstos, a diferencia de los externos, actúan en las organizaciones como consejeros del directivo máximo y su efectividad depende de la confianza que despierten en ese directivo máximo. Sin embargo, en un contexto como el actual, donde cada Jefe de Servicio debe su puesto a su partido o facción y no a sus méritos, es natural esperar que los auditores internos que ellos eligen sean también afines a los partidos de gobierno. Así, esta medida no da garantía alguna a la ciudadanía, de que los auditores internos no integren ellos mismos las redes de corrupción y extorsión denunciadas.

Respecto a las cinco medidas legislativas, la primera repone el proyecto de ley que obliga a los jueces, parlamentarios y altos funcionarios a declarar su patrimonio al asumir y abandonar el cargo. Esta medida no contribuyen a detener las redes de extorsión y corrupción, pues ningún miembro de tal red tendría dificultades para ocultar el patrimonio mal habido, sea en el extranjero o bajo el nombre de familiares cercanos.

Más importante, esta medida olvida que

en muchos casos el objetivo de la extorsión no es el enriquecimiento personal, sino el acopio de fondos en beneficio de la facción o partido, con vistas a financiar la campaña electoral siguiente. Cuando la consigna es “no robo para mí, sino para el partido”, una exigencia de declarar el patrimonio impersonal no presenta obstáculos. Lo que se requiere, en estricta lógica, es que el partido o facción declare el patrimonio que posee en común, lo cual no está previsto en la ley de probidad. Un primer paso en esa dirección sería cubrir un vacío flagrante en la ley de probidad, donde define el “beneficio privado” asociado a la corrupción en términos estrictamente personales y familiares, despenalizando por completo el beneficio del partido o de la facción, a pesar de que es tan “privado” como el beneficio personal.

La segunda medida legislativa da urgencia al proyecto de ley que obliga a la transparencia de las fuentes de fondos de las campañas electorales, y que pone un límite al gasto electoral global en las campañas. Sin embargo, si estas obligaciones y límites hubieran estado vigentes hace años, no habrían evitado la operación de redes de extorsión para extraer financiamiento electoral. Supongamos que algunos celosos fiscalizadores hubieran podido obligar a las candidaturas a publicitar sus fuentes de fondos. Supongamos por un momento que la maquinaria fiscalizadora hubiera tenido éxito en forzar a los empresarios y a los funcionarios de baja jerarquía que donan a los *rivales* al candidato de la red de extorsión, a revelar su identidad. ¿Qué diferencia haría esa información para la campaña electoral? Mucha, porque permitiría a la red de extorsión castigar al empresario rival, buscando cuáles de sus negocios están expuestos a medidas arbitrarias de parte de la burocracia estatal, y estableciendo alianzas con otras redes para aplicarle un castigo inmediato. De igual forma, la

transparencia respecto a la identidad de los funcionarios públicos de baja jerarquía que donan al rival aumenta las represalias. De esta forma, esta medida demuestra ser contraproducente para el desarrollo democrático de Chile.

Ese proyecto de ley también propone un límite absoluto, en Unidades de Fomento, al gasto que haga cada uno de los candidatos que compita en un distrito dado, en su campaña electoral. Sin embargo, ese límite no habría ayudado ese límite a detener a ninguna red de extorsión, porque resulta muy fácil de eludir. El límite que impone el proyecto de ley no puede ser extendido al gasto que hagan otros -distintos de las candidaturas- pues ello violaría la libertad de expresión, hecho que abre numerosas vías de elusión. Por otro lado, cuando los fondos legítimos de las candidaturas están limitados por una ley como ésta, mientras que los fondos originados en coimas no están limitados, estos últimos se hacen más valiosos en términos relativos, lo cual promovería las coimas. Así, este aspecto de la segunda medida también resulta contraproducente.

La tercera medida legislativa es apoyar un novísimo proyecto de ley orientado a regular las actividades de lobby. Este es un tema interesante, que podría constituir un avance positivo. Sin embargo, las redes de extorsión no venden servicios de lobby en acuerdos voluntarios, que implican mutuo consentimiento de la empresa que compra el servicio y de los lobbyistas. Las redes de extorsión realizan amenazas de daño para exigir un pagos, lo que constituye un intercambio involuntario o bajo amenaza. Así, la presencia de redes de extorsión representa una barrera seria para el desarrollo del servicio de lobby. Por otro lado se ha criticado, correctamente, que las legislaciones que en teoría “regulan” el lobby tienen por efecto principal generar barreras a la entrada

a esa actividad, protegiendo a las actuales empresas establecidas de la competencia de nuevos lobbyistas.

La cuarta medida legislativa es agilizar el proyecto de ley que establece nuevos procedimientos para las contrataciones públicas. Este es un proyecto útil, aunque su ámbito es relativamente modesto. No incluye mecanismos fuertes para detener la corrupción y la extorsión, por lo que tendría limitada efectividad para resolver el problema que nos ocupa.

La quinta medida legislativa otorga el respaldo del poder ejecutivo a un proyecto de ley de unos diputados, que exige un examen preventivo de legalidad por parte de la Contraloría, a los contratos y concesiones municipales que superen cierta magnitud. Este proyecto es interesante porque reconoce a la Contraloría efectividad en un ámbito donde la ley le ha impedido actuar. Ello contribuye también a fortalecer a la Contraloría, que es lo que se requiere hoy en día.

Se concluye entonces que las medidas propuestas por el gobierno ofrecen escasas posibilidades de detener la corrupción y las redes de extorsión.

4. Las propuestas del CEP

Los Informes de la Comisión del CEP ofrecen medidas de más vuelo, que han probado tener mucho mayor efectividad en la experiencia internacional.

El Estado no puede entenderse, ni puede ser reformado, sin tomar en cuenta su íntima relación con la competencia política, entre partidos y candidatos. Las demandas de la competencia por votos, y por los recursos comunicacionales y financieros que ayudan a allegar esos votos, afectan profundamente la manera en que se gestiona el Estado. ¿Cómo comprender el caso “coi-

mas” si no entendemos cuál es la lógica que puede conducir a la extorsión en un sistema político democrático? ¿Cómo incorporar el hecho de que la extorsión daña al mismo tiempo la productividad del sector público y la calidad democrática de la competencia política?

La Comisión del CEP identificó el aporte que harían a Chile dos nuevas instituciones, hoy ausentes en Chile, que podrían ofrecer una ayuda decisiva. La primera es un “servicio civil para altos directivos”². Para entender su función, conviene describir primero al Estado como organización, donde se observan exhibe tres niveles:

- a) Cargos con funciones de diseño y decisión de políticas, como Presidente, Ministros, Subsecretarios, Intendentes, Seremis 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”,

² Ver el segundo Informe de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, denominado “Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos”. Este Informe fue suscrito por 24 miembros: 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 y Wolf von Appen. Tres de los miembros emitieron votos de minoría. Está disponible en www.cepchile.cl como Documento de Trabajo N° 323 del Centro de Estudios Públicos, de agosto de 2001.

que confiere al Presidente libertad de contratación y despido, sin indemnizaciones. En Chile habría aproximadamente 500³ cargos en este nivel.

- 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 3.061⁴ y 8.400⁵ 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, quie-

³ 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. 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.

⁴ Véase Rajevic, Goya y Pardo (este volumen), Cuadros 6, 7 y 8.

⁵ Según *Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999*, publicado por la Dirección de Presupuestos, al 30 de mayo de 1999 había 8.392 personas en puestos “directivos”, según el cuadro “Dotación efectiva del personal civil del gobierno central” en página 130.

nes 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 110.000 funcionarios de jerarquía media y baja del Estado central, incluyendo profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares. De ellos, 66.532 integran los 29 Servicios de Salud. Ellos que 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 los 3.061 cargos de planta de “altos directivos”. Ellos están en la categoría de “exclusiva confianza”, es decir pueden ser libremente designados y removidos. Los ocupantes de estos puestos no gozan de inamovilidad y ni siquiera 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 funcio-

narios de jerarquía inferior. El problema es que las remuneraciones de los altos directivos son habitualmente muy inferiores a las de cargos similares en el sector privado. Esta brecha salarial parece haber obligado en algunos casos a establecer “sistemas complementarios de remuneraciones”, que ahora se denuncian como mecanismos a través de los cuales las redes corruptas financian sus campañas electorales.

La Comisión del CEP propone la siguiente estrategia 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 especial para quienes dirigen los Servicios públicos, cuyo objetivo es lograr que éstos produzcan o sirvan con la máxima eficiencia las políticas públicas decididas por el nivel político.

Esta estrategia es la opuesta de los intentos de aumentar la eficiencia del Estado por la vía de implantar sistemas de incentivos y control de gestión, sin detener primero el cuoteo y las remuneraciones informales, que fue la estrategia ensayada por el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle.

La propuesta concreta es fundar la imparcialidad del nuevo servicio civil en un nuevo ente autónomo del Presidente de la República y del Congreso, llamado “Consejo de Dirección Pública”, basado en el modelo británico. Este Consejo autónomo sería quién realizaría la búsqueda de candidatos a los puestos de Jefe de Servicio, utilizando los servicios de empresas de selección de ejecutivos para identificar a los tres candidatos más meritorios, estando prohibido tomar en cuenta las afinidades partidistas de los candidatos. El Consejo también fijaría, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, el rango de remuneraciones para cada puesto, que sería público, y ade-

más negociar la remuneración de cada candidato y su indemnización en caso de despido anticipado. El Presidente de la República, en representación de su coalición de partidos, elegiría uno de esos candidatos, y aunque podría despedirlo sin trabas, su sucesor también tendría que ser seleccionado por el Consejo autónomo.

Esta nueva institución tendría un efecto dramático sobre las posibles redes de extorsión: no podrían acceder a los cargos con poder regulatorio, con poder para otorgar concesiones, con poder para asignar contrataciones públicas ni con poder para ascender personal de planta o despedir al personal a contrata de menor jerarquía. Las redes de extorsión ganarían mucho menos poder al colonizar un partido político de gobierno, porque sólo obtendrían acceso a los cargos políticos. Estos perderían todas sus facultades ejecutivas, quedando éstas radicadas en el nivel directivo profesional, que sería inaccesible a través de ganar campañas electorales. Una red de extorsión integrada sólo por parlamentarios y subsecretarios, puestos que no tienen poder regulatorio directo, tendría menos campo para medrar.

Esto desincentivaría el financiamiento de las campañas electorales por medio de la corrupción y la extorsión. En efecto, la propuesta es que los Jefes de Servicio y los demás altos directivos enfrenten limitaciones mayores que las actuales para postular a cargos de elección popular. También se evitaría la repetición de abusos como los que permitieron a varios Jefes de Servicio usar su cargo para crear eventos comunicacionales donde él era el protagonista principal, y con el apoyo de los noticieros, poder lanzar así su candidatura parlamentaria sobre seguro.

La segunda institución propuesta por la Comisión de Reforma del Estado del CEP es una reforma al financiamiento para las campa-

ñas electorales⁶. La principal innovación, en mi opinión, es aquella que consiste en *crear una nueva Franja en medios de comunicación local, que no reduzca los ingresos de esos medios, para financiar parte de las campañas políticas al parlamento*.

El objetivo de esta nueva franja no es igualar los recursos económicos de todas las campañas que compiten en un mismo distrito, sino ofrecer un piso económico a las que tengan más apoyo, de forma de asegurar que los ciudadanos puedan informarse de la existencia de dichas campañas y puedan contar con una real posibilidad de elegir. La franja propuesta toma la forma de un subsidio de 60% a los gastos realizados por la candidatura en publicidad de medios de comunicación local, de acuerdo a tarifas razonables y con un tope absoluto. Además, esta franja estaría disponible, en un distrito de dos escaños, para un máximo de seis candidatos, dándose preferencia a aquellos seis que presenten el mayor número de firmas al inicio de la campaña. De esta forma se evita el desperdicio de fondos en candidatos sin apoyo, sin proteger tampoco a los candidatos y partidos titulares de la competencia de nuevos candidatos y partidos. En suma, esta nueva franja busca proteger la li-

⁶ Ver el primer Informe de la Comisión de Reforma del Estado del CEP, denominado "Proposiciones para el Financiamiento de la Actividad Política". Este Informe fue suscrito por 26 miembros: Fernando Alliende, Enrique Barros, Harald Beyer, Vivianne Blanlot, Edgardo Boeninger, Jorge Cauas, Ángel Flisfisch, Francisco José Folch, Juan Andrés Fontaine, Arturo Fontaine Talavera, David Gallagher, Carlos Hurtado, Cristián Larroulet, Norbert Lechner, Nicolás Majluf, Eliodoro Matte, Claudio Orrego, Máximo Pacheco Matte, Carlos Peña, Bruno Philippi, Jorge Rosenblut, Lucía Santa Cruz, Eugenio Tironi, Salvador Valdés Prieto, Rodrigo Vergara y Wolf von Appen. Está disponible en www.cepchile.cl como *Documento de Trabajo* N° 303 del Centro de Estudios Públicos, de mayo de 2000.

bertad de elección de la ciudadanía, no a los políticos ni a los partidos.

Esta nueva institución también tendría un efecto directo sobre las posibles redes de extorsión que intenten colonizar a los partidos: el dinero ganado extorsionando y corrompiendo ya no daría la ventaja que hoy entrega a sus poseedores. Ya no bastaría con ahogar en gasto electoral a las campañas de candidatos alternativos que ofrecen políticas públicas atractivas para el electorado. Éstos competidores podrían acceder, a través de la nueva franja, a ser conocidos por los votantes, y así captar su voto, que sería más informado que antes.

El primer Informe de la Comisión del CEP contiene muchas otras medidas para perfeccionar el financiamiento de la actividad política. Entre ellas destaca, por su impacto directo sobre las redes de extorsión, la propuesta de crear un

mecanismo independiente de donaciones confidenciales a los candidatos, administrado por un ente autónomo como el Servicio Electoral. Este mecanismo permitiría a los empresarios y funcionarios públicos de baja jerarquía que sean extorsionados, defenderse simulando una donación confidencial, sin hacerla efectiva. Esta idea se funda en el secreto del voto, institución que impidió el cohecho, y en las propuestas de destacados académicos extranjeros.

Es posible ponerse de acuerdo sobre estos temas. Hemos demostrado esto con hechos, pues la Comisión de Reforma del Estado del CEP pudo ponerse de acuerdo sobre los temas indicados, hasta el punto de firmar en forma conjunta los dos informes reseñados. En el CEP estamos orgullosos de haber demostrado que es posible avanzar con altos grados de consenso, y en forma efectiva.