

# 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

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

## 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 N° 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

por su naturaleza cuentan con leyes especiales para su organización interna<sup>1</sup>. 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 excluiríamos 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<sup>2</sup> y Ministerio Público.

---

<sup>1</sup> 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.”

<sup>2</sup> 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

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)<sup>3</sup>.

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.

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

<sup>3</sup> 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<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> 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.

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<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>, excluyéndose de esta categoría a los cargos políticos, como ministros y subsecretarios<sup>7-8</sup>, al personal que se desempeña en sus gabinetes y a quienes realizan labores en municipalidades.

<sup>5</sup> Revisar [www.oecd.org](http://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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> En el caso de Nueva Zelanda entre los 32 cargos de directivos máximos (*o Chief Executive Officer*) que están bajo el régimen de gerencia están los siguientes: Director del



### 1.2.2. Institucionalidad para administrar los sistemas de gerencia pública<sup>9</sup>

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 Zelanda y Gran Bretaña. No obstante, en algunos casos –como el canadiense<sup>10</sup>– 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<sup>11</sup>

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<sup>12</sup>.

### 1.2.4. Contratación, convenios de desempeño y evaluación<sup>13</sup>

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 Zelanda se puede ver en [www.ssc.govt.nz](http://www.ssc.govt.nz)

<sup>9</sup> Ver tabla 1 y tabla 2, en Anexo 1.

<sup>10</sup> La institucionalidad de los citados países se reseña en el Anexo 2.

<sup>11</sup> Ver tabla 3, en Anexo 1.

<sup>12</sup> Ver tabla 4, en Anexo 1.

<sup>13</sup> Ver tabla 6, en Anexo 1.

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<sup>14</sup>. 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<sup>15</sup>

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<sup>16</sup>, 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-

<sup>14</sup> Ver tabla 5, en Anexo 1.

<sup>15</sup> Revisar “Pay Reform in the public service : Initial impact o pay dispersion in Australia, Sweden and United Kingdom”, *Occasional Papers* N°10, PUMA-OCDE, 1996.

<sup>16</sup> 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.

ran para el ejercicio de los cargos de gerencia pública. Así ocurre en Canadá<sup>17</sup> y Francia, aunque con enfoques diferentes<sup>18</sup>.

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

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.htm](http://www.ena.fr/F/pe/index.htm)).

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 el 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<sup>19</sup>. 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<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

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

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<sup>21</sup>), 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-

<sup>21</sup> 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).

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 N°19.618, publicada el 21.08.99, que la extendió a nuevos servicios)<sup>22-23-24</sup>. Por último, la ley N°19.653 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<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> La Ley N°19.553 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%.

<sup>23</sup> La asignación por desempeño individual que regula la Ley N°19.553, 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. N°1.825, 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. N°251 de 1999, del Ministerio de Minería, publicado en el D.O. del 14.06.1999, o el D.S. N°326 de 1999, del Ministerio de Agricultura, publicado en el DO 11.03.1999.

<sup>24</sup> 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](http://www.modernizacion.cl/noticias/1999/marzo/120399.htm)

<sup>25</sup> El nuevo texto de este artículo 52 señala: “Los regímenes legales de remuneraciones podrán establecer sistemas o modalidades que estimulen el ejercicio de determina-

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<sup>26</sup> 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 N°17); establece la prohibición de declararse en huelga a los funcionarios del Estado (Artículo 19 N°16); 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”.

<sup>26</sup> 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 N°19.378. 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. N°662/92) y el Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales (Ley N°18.883). Totaliza unas 30.000 personas.



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<sup>27</sup>); 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 regula 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 N°19.553).

- 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<sup>28</sup> y diversos reglamentos en materias remuneratorias<sup>29</sup>, 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

---

<sup>27</sup> 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 N°19.646, publicada en el D.O. del 13.11.99).

<sup>28</sup> Ver *supra* cita 23.

<sup>29</sup> Por ejemplo, el reglamento para la aplicación del incremento por desempeño institucional del artículo 6° de la Ley N°19.553, aprobado por D.S. N°475 de 1998, del Ministerio de Hacienda, publicado en el D.O. 13.07.1998.

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<sup>30</sup> 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 N°9, N°10 y N°12 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<sup>31</sup>. Este porcentaje surgió en el EA de 1989, pero la vigencia de esta norma ha sido sistemáticamente diferida por las Leyes de Pre-

<sup>30</sup> 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).

<sup>31</sup> También se contabilizan en la dotación los honorarios asimilados a grado.

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<sup>32</sup>. 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<sup>33</sup>). 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<sup>34</sup>, pues las funciones habituales y gene-

<sup>32</sup> 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).

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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.

rales de ésta deben ser desempeñadas por los funcionarios de planta o a contrata<sup>35</sup>. 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<sup>36</sup>. 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<sup>37</sup>.
- 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<sup>38</sup> y deben recaer en profesiona-

<sup>35</sup> 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. 1° del EA se refiere a las entidades creadas para el cumplimiento de la función administrativa, con las excepciones del inciso 2° del art. 18 de la LBAE.

<sup>36</sup> Contraloría ha interpretado esta posibilidad como excepcional –por lo tanto, en forma restrictiva–, y para ello ha ido construyendo un concepto de “cometidos específicos”, entendiéndolo 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.

<sup>37</sup> Este mecanismo permite, además, la contratación de extranjeros que posean el título correspondiente a la especialidad que se requiera (EA art. 7°).

<sup>38</sup> Se trata de los dos primeros incisos del art. 16 del D.L. N°1.608 (“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. N°98, del Ministerio de Hacienda, pub. en el D.O. del 19.03.1991.

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 N°42/41 del 26.12.96), que precisa los criterios para emplearla<sup>39</sup>.

*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. N°1.953.*

*1. Escala única (D.L. N°249, 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.

---

<sup>39</sup> 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.

2. *Escala de fiscalizadores (D.L. N°3.551, 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 N°1.953 (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.

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 N° 15.076 (c)	573	no disp.	475	481
Otro Personal (d)	5.092	2.618	2.530	2.469
<b>Suma excluyendo Salud</b>	<b>60.932</b>	<b>no disp.</b>	<b>60.262</b>	<b>61.176</b>
Los 29 Servicios de Salud				
Planta	38.134	40.537	39.392	36.569
Contrata	15.553	14.495	16.283	20.275
Ley N° 15.076 (c)	9.318	no disp.	9.319	9.500
Otro Personal (d)	95	303	221	10
<b>Suma 29 servicios de Salud</b>	<b>63.100</b>	<b>no disp.</b>	<b>65.215</b>	<b>66.354</b>
Total del Gobierno Central				
Planta	81.676	79.363	77.994	74.971
Contrata	27.278	32.736	34.938	40.099
Ley N° 15.076 (c)	9.891	9.572	9.794	9.981
Otro Personal (d)	5.192	2.921	2.751	2.479
<b>Total dotación Gobierno Central</b>	<b>124.037</b>	<b>124.592</b>	<b>125.477</b>	<b>127.530</b>

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.

REFORMA DEL ESTADO. VOLUMEN II

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
<b>Total administración central</b>	<b>127</b>	<b>124.037</b>	<b>124.592</b>	<b>125.477</b>	<b>127.552</b>

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

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



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
	<b>Total Gasto Subtítulo 21</b>	<b>1.164.016.021</b>	<b>1.186.537.512</b>	<b>1.425.638.479</b>	<b>1.442.682.585</b>
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 sumaalzada- 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 (FFAA. 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 FFAA. 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.

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-

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<sup>40</sup> (EA, art. 7) y secretarios regionales ministeriales<sup>41</sup> (EA, art. 7).

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

- 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 desconcentración 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

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 N° 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 N°19.175).
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<sup>42</sup>. 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

---

<sup>42</sup> En este sentido, los incisos 2, 3 y 4 de este D.L., modificados por el art. 15 del D.L. N°1819 de 1977 y el art. 15 b), N°1 y N°2, del D.L. N°3477 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.”

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<sup>43</sup>: 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<sup>44</sup>: 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

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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.

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 Excl. Conf.
<b>Directivos EUR:</b>			
Jefes Superiores de Servicio	4°	1b	105
Directivos de Confianza (a)	10°	1c	1.530
<b>Directivos Fiscalizadores:</b>			
Jefes Superiores de Servicio	1°	1°	11
Directivos de Confianza (a)	9°	2°	269
<b>Directivos Entidades DL N° 1953/77:</b>			
Jefes Superiores de Servicio	(b)	(b)	11
Directivos de Confianza (a)	(b)	(b)	140
<b>Total Cargos (c)</b>			<b>2.066</b>

*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 Excl. Conf.
<b>Directivos EUR:</b>			
Jefes Superiores de Servicio	2	-	29
Directivos de Confianza	3	7	231

REFORMA DEL ESTADO. VOLUMEN II

CUADRO 7: CARGOS DE EXCLUSIVA CONFIANZA EN LAS SUBSECRETARÍAS

Subsecretarías	SEREMIs	Jefes División	Jefes Depto.	Equivalentes	Total
	(a)	(b)	(b)	(b)	
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
<b>Totales</b>	<b>169</b>	<b>64</b>	<b>479</b>	<b>176</b>	<b>888</b>
<b>Total sin SEREMIs</b>					<b>719</b>

(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 N°1-97(Guerra), o Estatuto del Personal de las FFAA.) está excluido del ámbito de este trabajo.



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

Cargo	Nº de puestos
<i>Cargos Predominantemente Políticos</i>	
Ministros (a)	18
Subsecretarios (b)	26
Intendentes Regionales	13
SEREMIs	169
Gobernadores Provinciales	50
<b>Subtotal Político (c)</b>	<b>278</b>
<i>Cargos Preferentemente Ejecutivo/Operativos</i>	
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
<b>Subtotal Ejecutivo/Operativos (e)</b>	<b>2.785</b>
<b>Total</b>	<b>3.063</b>

*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. N°2224/78, modificado por el D.L. N°2978/79) 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.

### 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<sup>45</sup>: 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”<sup>46</sup>.
  - 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-

---

<sup>45</sup> Regulada por el D.F.L. N°106, de 1960, modificado por la Ley N°17.063 y la Ley N°19.646.

<sup>46</sup> Inciso segundo del art. 1° del Decreto N°1.824, del 12.08.70, que aprueba el Reglamento Orgánico de dicha Subdirección.

tamente con el ministro del Interior en sus funciones de modernización y reforma administrativa (que la Ley N°18.201 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<sup>47</sup>.
- 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

---

<sup>47</sup> 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.

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<sup>48</sup> 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”<sup>49</sup>. Un fallo de la Corte de Apelaciones de La Serena pre-

<sup>48</sup> 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. ...

<sup>49</sup> C.S. 15.4.66. *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, T. 63, 2ª Parte, Secc. 3ª, p. 33.

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”<sup>50</sup>. 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.

---

<sup>50</sup> Corte de Apelaciones de La Serena, 18.11.82. *Revista Fallos del Mes* N°288, p. 513.

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. N°1, 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-

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 N°19.553) apuntan, en cierta medida, en esa dirección, si bien corresponden a un compromiso colectivo y no individual<sup>51</sup>.

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<sup>52</sup>, el premio nacional a la

---

<sup>51</sup> “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 4°, de la Ley N°19.553.

<sup>52</sup> 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.

calidad de los servicios públicos<sup>53</sup>, los programas de mejoramiento de gestión<sup>54</sup> 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<sup>55</sup>. 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.

<sup>53</sup> 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](http://www.modernizacion.cl/premio/index99.htm)).

<sup>54</sup> 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](http://www.ssc.govt.nz/searchset.htm)).

<sup>55</sup> 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](http://www.estado.cl)) o en la página del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. ([www.modernizacion.cl/indicadores/Balances\\_Integrales/index.htm](http://www.modernizacion.cl/indicadores/Balances_Integrales/index.htm)).



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	4°	1b	1.374.723	2.410.467
Directivos de Confianza	10°	1c	739.729	1.494.443
Directivos Fiscalizadores:				
Jefes Superiores de Servicio	1°	1°	1.815.584	4.065.586
Directivos de Confianza	9°	2°	948.738	3.765.195
Directivos Entidades DL N° 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<sup>56</sup>, 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<sup>57</sup>.

#### 2.6.2. Remuneraciones de los gerentes en el sector privado<sup>58</sup>

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-

<sup>56</sup> Artículo 85 EA.

<sup>57</sup> Artículo 93 EA.

<sup>58</sup> Se considerarán empresas grandes y medianas solamente.

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*<sup>59</sup>: 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<sup>60</sup>.
2. *Remuneraciones de gerentes claves en Chile*<sup>61</sup>: Indica que las rentas medias mensuales brutas varían entre \$ 6.150.000 y \$ 9.570.000.
3. *Gerentes generales en Chile*<sup>62</sup>: 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*<sup>63</sup>: 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*<sup>64</sup>: 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.

<sup>59</sup> *El Mercurio*, 7.11.98, basado en “South American Compensation Survey”, preparado por Price Waterhouse.

<sup>60</sup> Se consideraron empresas con ventas entre USD 10 MM a USD 200 MM, al año.

<sup>61</sup> “Negocios”, separata revista *Qué Pasa* del 3.1.98, basado en estudio de Soler & Lértora consultores.

<sup>62</sup> “Negocios”, separata revista *Qué Pasa* del 6.1.96, basado en estudio de Langton Clarke, Deloitte & Touche, Price Waterhouse y Spencer Stuart.

<sup>63</sup> 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](http://www.modernizacion.cl/cedoc/docs/Gerencia2.doc).

<sup>64</sup> “Negocios”, separata revista *Qué Pasa* del 10.7.99, basado en estudio de Deloitte & Touche.

6. *Artículo de prensa sobre las remuneraciones del sector privado*<sup>65</sup>: 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<sup>66</sup>.

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 enfrentado 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<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> *El Mercurio*, 27.09.99.

<sup>66</sup> La dispersión en el nivel de remuneraciones está correlacionada al tipo y tamaño de empresas.

<sup>67</sup> 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

- 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<sup>68</sup>.
- 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.

<sup>68</sup> *El Mercurio*, 13 de Junio de 1999, cuerpo B, página 12.

## 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<sup>69</sup>

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<sup>70</sup>. 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<sup>71</sup>. 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<sup>72</sup>.

### 2.7.2. Beca Presidente de la República<sup>73</sup>

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

---

<sup>69</sup> Puede consultarse sobre este Programa en [www.modernizacion.cl/noticias/master/index.htm](http://www.modernizacion.cl/noticias/master/index.htm)

<sup>70</sup> En este Programa participaron el Instituto IEDE de España y la Universidad de Barcelona.

<sup>71</sup> Ver definición de contenidos en el Anexo 5.

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> La Beca Presidente de la República para post-gradados 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

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<sup>74</sup>

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<sup>75</sup>

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](http://www.mideplan.cl/becas/becas.html)

<sup>74</sup> [www.agci.cl](http://www.agci.cl)

<sup>75</sup> Más información en [www.mideplan.cl/becas/becas04.html](http://www.mideplan.cl/becas/becas04.html)

dades chilenas<sup>76</sup>. 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<sup>77</sup>. 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;

---

<sup>76</sup> Se trata del art. 26 de la Ley 19.595, publicada en el D.O. del 02.12.98..

<sup>77</sup> 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”.

- 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”<sup>78</sup> 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 monopolísticos: 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.

<sup>78</sup> 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.



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 N°18.575, a saber<sup>79</sup>:

---

<sup>79</sup> Según el Cuadro 8 serían 2.952 cargos.

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. N°1, 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:

- 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-

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<sup>80</sup>.

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.

---

<sup>80</sup> 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).

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)<sup>81</sup>. 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,

---

<sup>81</sup> A este respecto ver Anexo 7.

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)<sup>82</sup>.

### 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,

<sup>82</sup> 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.

sin perjuicio de ser reclutados mediante consultoras externas<sup>83</sup>. 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 debería 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.

---

<sup>83</sup> Art. 161, inciso 2°, del Código del Trabajo.

- 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<sup>84</sup> 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<sup>85</sup>.

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

<sup>84</sup> La entidad evaluadora externa podrá ser seleccionada cada vez que sea necesario del conjunto de alternativas que ofrezca el mercado.

<sup>85</sup> Se puede considerar también una modificación legal que posibilite la contratación de extranjeros como funcionarios de planta o de contrata.



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)<sup>86</sup>. 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-

---

<sup>86</sup> 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 N°1, Presidencia de la Nación, Secretaría de la Función Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado, Argentina, 1996, pp. 22 y ss.

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<sup>87</sup> con el gobierno en ejercicio, por lo que es necesario el

<sup>87</sup> 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 políticamente

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. Conveniría 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<sup>88</sup>.
- 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.

<sup>88</sup> 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.

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.

### 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<sup>89</sup>.

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-

---

<sup>89</sup> Se puede considerar la utilización de asesorías externas y encuestas para las homologaciones de cargos.

tos el nivel medio de las remuneraciones de los gerentes públicos y distribuirá este fondo<sup>90</sup> 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<sup>91</sup>, 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).

<sup>90</sup> Remuneración media multiplicada por el número de gerentes del sistema.

<sup>91</sup> 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.

### 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 Reversión 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.

## 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.



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
Australia	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.

REFORMA DEL ESTADO. VOLUMEN II

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%
<b>Promedio</b>	<b>62,20%</b>	<b>24,70%</b>	<b>87,38%</b>	<b>17,35%</b>	
<b>Desviación</b>	<b>0,18</b>	<b>0,22</b>	<b>0,11</b>	<b>0,09</b>	

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 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.

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	altamente		
Belgica					Sí	Sí, c/r a renta
Canadá	Sí	Sí	Raramente	medianamente	Sí	Sí
Dinamarca	Sí	Sí	Raramente	medianamente		
Finlandia	Sí	Sí	Raramente			
Francia	Sí	Sí	Sí			
Alemania			Sí			
Islandia			Sí			
Irlanda			Sí			
Japón			Sí			Sí, c/r a renta
México			<i>No existe ningún tipo de disposiciones formales al respecto</i>			
Holanda	Sí	Sí	Raramente	medianamente		
Nva. Zelandia	Sí (1)	Sí	Raramente	altamente	Sí	Sí, c/r a Ppto.
Noruega	Sí (1)	Sí	Sí	medianamente		
Portugal	Sí (1)	Sí	Sí	bajamente		
Suecia	Sí (1)	Sí	Raramente			Sí, c/r a Ppto.
Suiza	Sí (1)					
Turquía			<i>No existe ningún tipo de disposiciones formales al respecto</i>			
Reino Unido	Sí	Sí		altamente	Sí	Sí
EE.UU.	Sí	Sí	Sí	altamente	Sí	

*Nota:* (1): Acuerdos entre gerentes públicos y ministros 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 Zelanda*: 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<sup>92</sup>.
    - 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)<sup>93</sup> 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

<sup>92</sup> “Gerencia Pública: Elementos Para un Debate”, Documento de Trabajo, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Chile, 1ª Ed. Abril 1998, página 63.

<sup>93</sup> En adelante se hablará indistintamente de SCS o Gerencia Pública.

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<sup>94</sup>. Los objetivos del SCS son los siguientes:

- Crear una nueva clase ejecutiva de servidores públicos (el Senior Civil Service) a partir del 1° 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<sup>95</sup>).
- 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.

---

<sup>94</sup> *Career Management and Succession Planning in the Civil Service*, Cabinet Office, Efficiency Unit, 1993.

<sup>95</sup> Este sistema está establecido en el art. 10 de la Ley N°18.840, Orgánica Constitucional del Banco Central. Se explica en *supra* nota 95.

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<sup>96</sup>.

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<sup>97</sup>. 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.

<sup>96</sup> 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.

<sup>97</sup> 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.

**A 3: Autoridades políticas superiores del gobierno chileno**

LISTADO DE AUTORIDADES DE GOBIERNO

CARGOS	Nº 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
<b>Total</b>	<b>18</b>
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
<b>Total</b>	<b>26</b>
Intendentes Regionales	13
Secretarios Regionales Ministeriales	169
Gobernadores Provinciales	50
<b>TOTAL AUTORIDADES</b>	<b>278</b>

**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 Aproveccionamiento del Estado	1
Superintendencia de Valores y Seguros	1



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

---

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
<b>TOTAL SECTOR PUBLICO</b>	<b>141</b>

---

## 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.

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

SERVICIOS	DOT. EF. AL 31.5.98	SERVICIOS	DOT. EF. AL 31.5.98
Dirección de Aeropuertos	175	Dirección General de Obras Públicas	463
Secretaría y Administ. Gral. de Transportes	181	Subsecretaría de Planificación y Cooperación	502
Secretaría y Administración General de Interior	187	Secretaría y Administración General de OO.PP.	533
Dirección General de Deportes y Recreación	193	Instituto de Salud Pública	580
Servicio Nacional de Geología y Minería	204	Fondo Nacional de Salud	621
Servicio de Cooperación Técnica	209	Instituto Nacional de Estadísticas	623
Dirección de Obras Portuarias	214	Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos	739
Servicio Nacional de Menores	224	Gobiernos Regionales	774
Instituto de Fomento Pesquero	230	Servicio de Gobierno Interior	835
Central Abastecimiento Servicios de Salud	238	Sec. y Adm. Gral. y Serv. Exterior	1.021
Servicio Electoral	263	Instituto de Desarrollo Agropecuario	1.114
Presidencia de la República	274	Servicio de Tesorerías	1.229
Servicio Nacional de Pesca	292	Servicio Nacional de Aduanas	1.268
Comisión Chilena de Energía Nuclear	312	Dirección del Trabajo	1.398
Caja de Previsión de la Defensa Nacional	317	Contraloría General de la República	1.448
Secretaría General de Gobierno	318	Servicio Agrícola y Ganadero	1.567
Dirección General de Crédito Prendario	338	Corporación Nacional Forestal	1.612
Dirección de Previsión de Carabineros	360	Servicio de Registro Civil	2.471
Subsecretaría de Bienes Nacionales	369	Servicio de Impuestos Internos	2.612
Junta Nacional Auxilio Escolar y Becas	373	Subsecretaría y Servicios Regionales de Vivienda	3.029
Subsecretaría de Salud	377	Secretaría y Administración General de Educación	3.399
Casa de Moneda de Chile	382	Instituto de Normalización Previsional	3.434
Corporación de Fomento de la Producción	383	Dirección de Vialidad	4.125
Dirección de Arquitectura	388	Junta Nacional de Jardines Infantiles	5.414
Dirección General de Aguas	395	Gendarmería de Chile	7.392
Servicio Médico Legal	396	Servicios de Salud*	66.532
Consejo de Defensa del Estado	399		
Dirección de Contabilidad y Finanzas	405		
Dirección de Riego	414		
Parque Metropolitano	422		
		<b>TOTAL SECTOR PUBLICO</b>	<b>128.978</b>

\* Corresponde al conjunto de los 29 Servicios de Salud.

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

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
<b>EDUCACION</b>	<b>1.330.124.118</b>	<b>1.141.780.375</b>	<b>3.166.871</b>
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 Educativos(3)	802.474.833	802.364.833	0
Educación Superior (3)	167.242.447	125.421.945	0
<b>JUSTICIA</b>	<b>155.739.788</b>	<b>44.348.343</b>	<b>11.157.614</b>
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
<b>DEFENSA</b>	<b>840.039.502</b>	<b>36.361.781</b>	<b>26.211.418</b>
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
<b>OBRAS PUBLICAS</b>	<b>511.461.345</b>	<b>189.236</b>	<b>302.474.855</b>
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

REFORMA DEL ESTADO. VOLUMEN II

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
<b>AGRICULTURA</b>	<b>170.480.076</b>	<b>75.365.538</b>	<b>4.759.088</b>
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
<b>BIENES NACIONALES</b>	<b>8.863.468</b>	<b>2.779.266</b>	<b>941.415</b>
<b>TRABAJO Y PREVISION SOCIAL</b>	<b>2.984.737.641</b>	<b>579.800.389</b>	<b>2.649.088</b>
Subsecretaría 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
<b>SALUD</b>	<b>1.650.540.819</b>	<b>814.317.326</b>	<b>36.664.434</b>
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
<b>MINERIA</b>	<b>20.895.024</b>	<b>6.844.056</b>	<b>3.646.993</b>
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
<b>VIVIENDA Y URBANISMO</b>	<b>566.902.615</b>	<b>6.262.876</b>	<b>274.183.732</b>
Subsecretarías	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



TRANSPORTES Y TELECOM.	34.698.753	15.602.296	3.014.902
Subsecretaría de Transportes	29.104.733	15.000.235	2.252.704
Subsecretaría 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
<b>TOTAL SECTOR PUBLICO</b>	<b>9.047.530.659</b>	<b>2.672.307.001</b>	<b>790.662.883</b>

*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.

## 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 N°10*, PUMA-OECD, 1996, Paris, 58 pp.
5. “Senior Civil Service Pay: A study of eleven OECD countries 1980 - 1991”, *Occasional Papers N°4*, 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 Zelanda” (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 N°288*, 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.

17. *Boletín Informativo de la Dirección General del Servicio Civil, Edición Especial N°1* (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](http://www.ena.fr): Escuela Nacional de Administración, Francia
- [www.oecd.org](http://www.oecd.org): Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- [www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl): Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Chile
- [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl): Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), Chile
- [www.agci.cl](http://www.agci.cl): Agencia de Chilena de Cooperación Internacional, MIDEPLAN, Chile
- [www.gc.ca](http://www.gc.ca): Gobierno Canadiense
- [www.psc-cfp.gc.ca](http://www.psc-cfp.gc.ca): Comisión de Servicio Público, Canadá
- [www.tbs-sct.gc.ca](http://www.tbs-sct.gc.ca): Secretaría de la Oficina de la Tesorería, Canadá
- [www.cmd-csg.gc.ca](http://www.cmd-csg.gc.ca): Centro Canadiense para el Desarrollo Administrativo
- [www.lareleve.leadership.gc.ca](http://www.lareleve.leadership.gc.ca): The Leadership Network, Canadá
- [www.ssc.govt.nz](http://www.ssc.govt.nz): State Service Commission, Nueva Zelanda

Direcciones específicas revisadas en internet:

- [www.tbs-sct.gc.ca/report/dwnld/ee96-97e.pdf](http://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](http://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](http://www.psc-cfp.gc.ca/pp) y [www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/hrpubs/TB\\_858/siglist\\_e.html](http://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](http://www.finance.gov.au): Departamento de Administración y Finanzas, Gobierno de Australia
- [www.ena.fr/F/pe/index.html](http://www.ena.fr/F/pe/index.html): Información sobre la ENA francesa
- [www.modernizacion.cl/cedoc/docs/Gerencia2.doc](http://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](http://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](http://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](http://www.mideplan.cl/becas/becas04.html): Información sobre Beca Presidente de la República para estudios en Chile, MIDEPLAN, Chile
- [www.agci.cl/rrhb/ibecas.htm](http://www.agci.cl/rrhb/ibecas.htm): Información sobre becas disponibles a través de AGCI, MIDEPLAN, Chile
- [www.ssc.govt.nz/searchset.htm](http://www.ssc.govt.nz/searchset.htm): Información sobre sistemas de evaluación basados en *outcomes* en Nueva Zelanda.