



ISSN 0717-1536

**SERIE INFORME  
ECONÓMICO  
N° 178**

**UNA AGENDA DE  
MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

**Rosanna Costa\***

**MARZO 2007**

---

\* Ingeniero Comercial, mención Economía, Universidad Católica de Chile. Directora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

## INDICE

	Resumen Ejecutivo	3
I.	Introducción	5
	1.1. ¿Por qué es Necesario Modernizar el Estado?	5
	1.2. Alcances de las Propuestas	8
II.	Aspectos Institucionales	9
	2.1. Estructura Funcional y Administrativa	9
	2.2. Simplificación Institucional	12
	2.3. Discrecionalidad e Incompatibilidad de Roles	13
	2.4. Eficiencia en la Gestión	14
III.	Alta Dirección Pública	19
	3.1. Mayor Autonomía e Independencia en el Proceso de Alta Dirección Pública	19
	3.2. Fortalecimiento Institucional	21
	3.2. Acelerar y Profundizar el Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública	22
IV.	Aspectos de Transparencia y Control	26
	4.1. Información y Rendición de Cuentas	27
	4.2. Control de la Legalidad de los Actos	31
V.	Mayor Posibilidad de Desarrollo para los Trabajadores del Sector Público	37
VI.	Empresas Públicas	42
	6.1. Problemas de Control	42
	6.2. Conflictos de Intereses y Objetivos Múltiples	42
	6.3. Diseño Institucional	43
	6.4. Competencia Desleal	43
VII.	Referencias Bibliográficas	45

LIBERTAD   
DESARROLLO

## UNA AGENDA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

### Resumen Ejecutivo

La pérdida en la capacidad de crecimiento de la economía, sumada a las denuncias sobre casos de corrupción que se conocieron el año pasado, llaman nuevamente la atención sobre la necesidad de introducir cambios en la forma de organización del aparato estatal.

Se requiere lograr mayor eficiencia productiva de los escasos recursos disponibles, para poder alcanzar y sostener tasas de crecimiento económico más elevadas. Considerando que más de la tercera parte de los recursos son administrados por el Estado, resulta obvio que hay aquí una tarea pendiente.

En este documento se elabora una agenda de modernización del Estado que apunta a avanzar hacia un Estado más eficiente y transparente. En particular se proponen cambios en:

1. Los aspectos institucionales, dirigidos a mejorar la estructura funcional y administrativa, simplificándola, compatibilizando roles y mejorando la eficiencia de su gestión.
2. El Sistema de Alta Dirección Pública, para aumentar su independencia, autonomía y transparencia.
3. Los aspectos relacionados con la transparencia y el control de los procesos del aparato público (presupuesto y recursos humanos), para que disminuyan los costos de acceder a la información relativa a ellos y a la vez se asegure la legalidad.
4. Otorgar mayores posibilidades de desarrollo para los trabajadores del sector público a través del perfeccionamiento en el actual sistema de plantas. Además de una mejoría en el régimen de remuneraciones que permita generar los incentivos correctos de eficiencia.
5. Revisar la situación de las empresas públicas, cuya existencia no se justifica en economías modernas.

En varios de estos temas existen propuestas e incluso iniciativas legales. No es el propósito comentar las diversas iniciativas, sino por el contrario, presentar un conjunto de medidas que debieran estructurar integralmente el desafío de modernización del Estado a aplicarse desde ahora.

Con todo, se ha omitido explícitamente la descentralización, lo que se analiza en otro documento.

## I. INTRODUCCIÓN

**E**

n este documento se elabora una agenda de modernización del Estado que apunta a promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, a perfeccionar las instituciones y el control ciudadano, y a reducir la corrupción y la captura del Estado.

### 1.1. ¿POR QUÉ ES NECESARIO MODERNIZAR EL ESTADO?

Las denuncias de casos de corrupción que se han conocido en el último tiempo han llamado nuevamente la atención sobre la necesidad de introducir cambios en la forma de organización del aparato estatal, en la línea de poner un límite a la discrecionalidad en el uso de los recursos, de mejorar las instancias de control y perfeccionar las instituciones para un desempeño más eficiente.

Más allá de la importancia que reviste el poner atajo a estas prácticas, la modernización del Estado debe ser un objetivo en sí mismo, en atención a su impacto sobre la productividad y competitividad de la economía.

En Chile, el tamaño del gobierno general (es decir el gobierno central presupuestario, extra-presupuestario y las municipalidades) alcanzó el 21,8% del PIB en el año 2005. Si a ello se suman las cotizaciones obligatorias de salud, previsión y seguro de desempleo, la cifra se eleva a 25,5 % del PIB. Finalmente, si a lo anterior se agrega el gasto total realizado por las empresas estatales, neto de las transferencias efectuadas al gobierno general, se llega a un total equivalente a 35,1% del PIB.

Esto quiere decir que el Estado tiene incidencia directa o indirecta en el uso de más de un tercio de los recursos que genera la economía chilena. (Ver cuadro N° 1)

**Cuadro N° 1**  
**Tamaño del Gobierno General**  
**Valores expresados como % del PIB**

	<b>2005</b>
Gastos del Gobierno General	21,8
Cotización Obligatoria AFP	2,6
Cotización Obligatoria ISAPREs	1,0
Cotización Seguro de Desempleo	0,2
Subtotal Cotizaciones Obligatorias	3,7
Gastos de EEPP Netas Transferencias	9,6
Total	35,1

Fuente: Elaboración propia con información de DIPRES, Superintendencia de AFP y de ISAPREs y de la Administradora del Fondo de Cesantía.

Uno de los principales desafíos que Chile enfrenta hoy día se refiere a la imperiosa necesidad de lograr una mayor eficiencia productiva de los recursos disponibles, de manera poder alcanzar y sostener tasas de crecimiento económico más elevadas. Considerando que más de la tercera parte de los recursos son administrados por el Estado, resulta obvio que hay aquí una tarea pendiente.

El uso de criterios de asignación de recursos, la evaluación técnica de programas y de proyectos de inversión, la asignación de facultades y responsabilidades claramente delimitadas y la existencia de instituciones transparentes con instancias de apelación ciudadana frente a abusos de poder y arbitrariedades, así como un debido respaldo para evitar represalias en caso de denuncias responsablemente emitidas, son un freno al uso indebido del poder del Estado.

La transparencia facilita el control, y en una institucionalidad caracterizada por la existencia de asimetrías de información se requiere que el gobierno genere información comprensible y de fácil acceso y procesamiento. Los sucesivos intentos por transparencia tropiezan con una cultura diferente que se resiste al cambio. Se requiere, por lo tanto, reducir los costos para obtener información pertinente y comprensible, y aplicar sanciones oportunas y coherentes ante incumplimientos de parte de las autoridades gubernamentales.

Por su propia naturaleza, en gran medida las funciones que desarrolla un gobierno revisten un carácter de bien público, careciendo de un mercado y de precios de referencia que permitan comparar calidad y costo. La contabilidad presupuestaria actual, orientada más a gastos que a costos por productos, no proporciona los antecedentes requeridos. La información relativa al personal es insuficiente y confusa.

Pese a la multiplicidad de indicadores y de instrumentos de gestión que se han desarrollado en los últimos años, ellos se han estructurados a partir de metas institucionales poco coordinadas, y el esfuerzo por retroalimentar estos resultados con bonos de remuneraciones se tradujo en metas escasamente exigentes que permiten distribuir bonos por cumplimiento de metas en forma masiva sin ninguna capacidad selectiva. A la diversidad de instrumentos vigentes se suma la escasa capacidad de coordinación entre ellos en un conjunto coherente de objetivos gubernamentales, capaces de orientar una gestión institucionalmente eficiente. Ello los convierte en otra instancia burocrática que aporta poco a una administración estratégica y balanceada.

La evaluación social de proyectos no se aplica con el rigor y la sistematicidad deseada, dándose paso a iniciativas que carecen de justificación socioeconómica. Un ejemplo de esto es el fracasado puente de Chiloé, que finalmente no se desarrolló gracias a la iniciativa y fuerza personal de un Ministro, aunque al costo de asignar otro paquete de proyectos regionales cuyas evaluaciones también debieran ser estrictas y públicas. Una muestra de que las decisiones políticas sobrepasan la racionalidad técnica en las decisiones con más frecuencia de lo deseable, cuyo costo es sacrificar el financiamiento de proyectos más rentables desde el punto de vista social, por proyectos más rentables desde el punto de vista político para la autoridad.

La ventaja de los instrumentos técnicos de evaluación es que permiten asignar recursos escasos en forma eficiente, y que ello se puede controlar fácilmente, pues se basa en criterios objetivos que pueden ser analizados rigurosamente. Por cierto, para esto se requiere que los estudios y sus bases de datos estén disponibles.

## 1.2. ALCANCE DE LAS PROPUESTAS

La agenda de modernización del Estado propuesta está orientada a promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, a perfeccionar las instituciones y los canales de control ciudadano, y a reducir la corrupción y la captura del Estado por parte de los agentes políticos. Incluye materias de transparencia, modernización institucional, perfeccionamiento de los sistemas de control y descentralización. La descentralización ha sido excluida de este documento para ser tratada en forma extensa en otro trabajo.

## **II. ASPECTOS INSTITUCIONALES**

### **2.1. ESTRUCTURA FUNCIONAL Y ADMINISTRATIVA**

La estructura institucional de la administración pública se rige por la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (BAE), la cual tiene rango orgánico constitucional. Desde la perspectiva funcional se establece una diferencia entre “ministerios” y “servicios públicos”. Los primeros tienen funciones básicamente políticas (proposición y evaluación de políticas y planes) y los segundos tienen a su cargo el desempeño de las tareas ejecutivas, con una dependencia funcional de los ministerios respectivos.

A su vez, la creación de servicios requiere de una ley, en la cual se le asignan funciones y atribuciones, dado que el gobierno sólo puede realizar lo que la ley expresamente le autoriza.

Lo anterior, siendo necesario para limitar la expansión de facultades públicas, se acompaña de otra serie de rigideces administrativas, de manejo de personal y presupuestarias para cuya elusión han proliferado facultades excepcionales.

Es así como aparecen una serie de programas en el presupuesto de las subsecretarías que son equivalentes a servicios públicos, en el sentido estricto de su rol de ejecución o implementación de políticas o programas; pero por estar insertos una institución de por sí política están más expuestos a ser capturados. La lógica de crear servicios independientes apunta a separar roles y a establecer un servicio público profesional que ejecute las políticas de cualquier gobierno.

Tras una revisión del presupuesto 2007 se pueden mencionar los siguientes ejemplos contenidos en el Cuadro N° 2.

**Cuadro N° 2**  
**Ejemplos de programas que se insertan en subsecretarías y son asimilables a servicios, que se encuentran en el presupuesto 2007 (miles de \$)**

CONACE*	18.321.017
Seguridad y Participación Ciudadana	14.550.797
Red Conectividad Estado	2.675.758
Fortalecimiento Gestión Subnacional	2.831.429
Protección Integral a la Infancia	3.105.000
Chile Barrio	20.761.304
Pro-empleo	16.034.168
Chile Califica	27.657.972
Chile Solidario	73.576.966
Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso	9.360.248
Fondo Innovación para Competitividad	52.759.310
Programa Nacional Emprendimiento	6.945.123
SECTRA	6.035.952
Mejoramiento de la Calidad de la Educación	25.145.104

Fuente: Elaboración propia a partir del Proyecto de Ley de Presupuestos 2007<sup>1</sup>.

\*Hay proyecto de ley para transformarlo en servicio

Se debe destacar que hay servicios públicos como ONEMÍ con un presupuesto para el año 2007 por \$ 950.212 miles, o el SAG con \$ 44.149.033 miles, ambos en el sistema de Alta Dirección Pública.

En algunos casos los directivos de estos programas son personas de confianza seleccionadas sobre la base del clientelismo político, en calidad de contratadas e incluso a honorarios, y algunos de sus funcionarios hasta fuera de la dotación y sin responsabilidad administrativa regular y permanente, mecanismo que se utiliza para sancionar a los funcionarios públicos por incumplimiento de las normas correspondientes a la función pública.

Una forma alternativa de dimensionar el tema es referirse a las cifras que se mencionaban en 2003 sobre el número de personas de exclusiva confianza en el gobierno. Entonces se señalaba un total de entre 4.000 a 5.000 cargos de exclusiva confianza<sup>2</sup>. Tras la reforma se mantuvo bajo control político un total de 276 personas entre ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, más un total de 706 cargos de primer y segundo nivel fuera del sistema. Se traspasan al sistema de Alta Dirección

<sup>1</sup> La ley propiamente tal no ha sido publicada, y por tanto se optó por el proyecto ingresado al Congreso.

<sup>2</sup> Estas cifras no fueron desmentidas en su oportunidad.

Pública 740 cargos (esto es por concurso público) y 1.768 cargos se traspasaron a carrera funcionaria (que ahora se propone traspasar a tercer nivel de alta dirección pública). Quedan sin explicar al menos unos 500 cargos. Con todo, la falta de antecedentes precisos es otra muestra de los déficit de información.

**PROPUESTAS:**

1. Todos los programas insertos en subsecretarías o servicios que actualmente están excluidos de la Alta Dirección Pública deben ingresar a ella, sometiéndose a concurso a la brevedad al directivo de primer nivel, y posteriormente llamándose a concurso para el segundo nivel jerárquico. Así se integrarían al menos dos niveles jerárquicos en forma equivalente a un servicio público al sistema de Alta Dirección Pública (ADP).

Las subsecretarías deben dejar de realizar las funciones propias de la implementación, diseño y ejecución de políticas públicas, reservándose para sí la definición de políticas. Se trata de aislar la actividad eminentemente política de la implementación y aplicación de las mismas en servicios o instituciones estables, con estamentos especializados.

Para regularizar la existencia de programas que realizan funciones que no correspondería desarrollar en ellos, se deberán identificar todos los programas de esta naturaleza dentro de un plazo determinado y regularizar su dotación efectiva. Una alternativa es que se desarrollen al interior de servicios integrados al sistema.

2. Todo el personal de los programas se integrará a la dotación efectiva de los mismos, asumiendo la responsabilidad administrativa propia de sus funciones. Ello en el contexto de los cambios sugeridos en materia contractual que se señalan más adelante.

3. El concepto de programas antes referido debe hacerse extensivo a los comités, comisiones u otras instancias equivalentes con características similares, es decir, ejecutivas o de implementación de políticas. Esto amerita una revisión de los departamentos y funciones desarrolladas al interior de las subsecretarías.

4. A futuro cualquier programa presupuestario que se cree debe insertarse en servicios públicos o bien debe existir un mandato claro, una dotación explícita, claridad sobre sus funciones facultades y responsabilidades y un presupuesto propio. El sistema debe propender a la separación de funciones de diseño de políticas de la ejecución de las mismas, reservando las últimas a una institucionalidad técnica.

5. En oposición, son las subsecretarías las llamadas a contar con la contraparte técnica-política que esté permanentemente compenetrada del desempeño y la problemática de los servicios y programas públicos.

## 2.2. SIMPLIFICACIÓN INSTITUCIONAL

La excesiva rigidez administrativa y los costos que involucra una adecuación de plantas lleva muchas veces a duplicar funciones y a crear instituciones paralelas para realizar las mismas. Se sugiere revisar la institucionalidad vigente y facilitar los procesos de reingeniería tendientes a evitar duplicidades de funciones, y facilitar traspasos de funciones gubernamentales dentro de ciertos principios orientadores. De cualquier forma, la creación de nuevas instituciones siempre deberá ser materia de ley.

### PROPUESTAS:

1. Permitir el traspaso de funciones desde un organismo a otro en la medida que ello permita **fusionar** en una sola entidad las atribuciones concedidas previamente por ley. Se respeta el precepto de que las funciones sólo se asignan por ley y, a la vez, se abren espacios para realizar reingeniería institucional.

2. Permitir la movilidad horizontal de funcionarios entre instituciones del gobierno.

3. Subir el quórum exigido cuando se proponga la creación de instituciones que duplican funciones ya asignadas a otros organismos del Estado.

### 2.3. DISCRECIONALIDAD E INCOMPATIBILIDAD DE ROLES

La existencia de instituciones que ejercen el rol de normar, multar y que luego actúan como jueces y partes en procesos que involucran a agentes privados, es inconveniente.

También sería importante delimitar las atribuciones excesivamente amplias otorgadas en algunos casos, particularmente cuando existe espacio para un uso arbitrario de ellas. Se requiere especial énfasis en transparencia en torno a estas facultades, y generar instancias de defensa ciudadana independientes y oportunas.

Finalmente se destaca que en muchas instituciones se requiere reingeniería y se deben dar los pasos para avanzar en ello.

#### **PROPUESTAS:**

1. Crear tribunales tributarios efectivamente independientes en lo relativo al Servicio de Impuestos Internos y a la Dirección Nacional de Aduanas (en proceso).
2. Separar los roles de fiscalización de los interpretativos y normativos. En el Estado hay instituciones que simultáneamente proponen normas legales, las interpretan y luego las fiscalizan. La interpretación de las normas legales no debe hacerse en función de las necesidades del fiscalizador, sino en su propio mérito, y para evitar conflictos de interés se debe privilegiar la separación de las funciones normativas y fiscalizadoras. Instituciones donde debe revisarse la institucionalidad son, por ejemplo, la Dirección del Trabajo e Impuestos Internos.
3. Nombrar un comité de expertos independientes, de carácter temporal, con las siguientes funciones:
  - Revisar toda atribución del gobierno que se aplique con carácter discrecional, y sugerir criterios a aplicar, los que deben quedar claramente establecidos y servir de patrón para la defensa de los derechos ciudadanos. En este caso se evaluarán normas de apertura o cierre de registros, autorizaciones para el desarrollo de ciertas actividades o denegación de las mismas, etc.

- Revisar los trámites que en forma innecesaria se solicitan en el aparato estatal, y sugerir la coordinación institucional cuando sea pertinente.
- Revisar y evaluar la aplicación del silencio positivo, listando los casos en que pudiendo aplicarse no se ha implementado.

Los estudios pueden ser subcontratados y el grupo de expertos se encargará de liderar este proceso de revisión y reingeniería, dentro de plazos preestablecidos.

4. Iniciar estudios sobre la institucionalidad de los ministerios, con miras a rediseños institucionales. Los Ministerios de Obras Públicas y Educación pudieran ser candidatos a inaugurar estas iniciativas. Estas metodologías pueden ser integrales a varios ministerios por ejemplo en el área de economía.

#### 2.4. EFICIENCIA EN LA GESTIÓN

Un ordenamiento institucional del aparato estatal más eficaz debe simplificar y encauzar la multiplicidad de instrumentos de control de gestión y de indicadores disponibles, y que no siempre están alineados entre sí. Al efecto se pueden mencionar los siguientes:

- i. Compromisos ministeriales: se establecen con el Presidente de la República para todo el período presidencial, y su grado de cumplimiento se va midiendo semestralmente por la SEGPRES.
- ii. Programación gubernamental: compromisos o metas anuales de cada servicio público, las que son medidas trimestralmente por la SEGPRES.
- iii. Programa de mejoramiento de la gestión, PMG: su objetivo es mejorar la gestión global de los servicios y se basa en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública. Comprende etapas de desarrollo para cada una de ellas. El cumplimiento de estas etapas permite que los funcionarios accedan a un incentivo monetario. Se evalúa anualmente por la DIPRES.
- iv. Convenios colectivos: instrumento que fija metas anuales para los equipos de trabajo, y su nivel de cumplimiento permite acceder a un incentivo monetario. Se evalúan semestralmente.
- v. Definiciones estratégicas: entrega información sobre los ejes orientadores del quehacer de una organización y se obtienen

a partir de un proceso de planificación estratégica o de un proceso más simple de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas. Las definiciones se revisan durante el período de elaboración del Presupuesto.

vi. Indicadores de desempeño: entregan información cuantitativa respecto a logros o resultados en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos. Estas definiciones se revisan durante el período de elaboración del Presupuesto.

vii. Balance gestión integral (BGI): instrumento que tiene como propósito informar acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los servicios, y se entrega como cuenta pública al Congreso Nacional. Este balance es preparado por la DIPRES.

viii. Convenios de desempeño que debe firmar un jefe de servicio nombrado por la Alta Dirección Pública con su Ministro respectivo, de carácter trianual.

Se desprende del listado que todos ellos se pueden agrupar en programas derivados de la institucionalidad política y otros de la presupuestaria, algunos integrados al sistema presupuestario, otros a las remuneraciones; y en general son descoordinados y burocráticos. En ciertos casos se observa claramente que se encuentran capturados por el sistema para maximizar las remuneraciones antes que para incentivar la eficiencia. Se definen de acuerdo a prioridades particulares y no contribuyen a una mirada global y articulada de objetivos globales.

#### **PROPUESTA:**

1. Introducir metas globales, simples y objetivas, y ordenar todos los indicadores e instrumentos de gestión más descentralizados a partir de ellas. Si no se realiza un esfuerzo por ordenar y coordinar, los instrumentos de gestión antes mencionados pasan a ser otra instancia burocrática más.

Se deben integrar estos indicadores en los nuevos convenios de desempeño (definidos en la Ley 19.882), que deben ser objetivos y razonablemente exigentes. Estos convenios deben constituirse en el instrumento para evaluar el cumplimiento del mandato ministerial con los gerentes públicos a que alude la Ley de Alta Dirección Pública. Por cierto, una buena evaluación de los convenios no debiera dar pie a cambios en los directivos. A su

vez, los logros en materia de convenios de desempeño deberían reflejarse correlativamente en los demás instrumentos.

**2.** Crear un Comité de Gestión, autónomo e independiente, integrado por un Consejo Directivo y por un grupo reducido de profesionales que actuaría como su secretaría técnica. Ejercerá un rol de control externo en materias de eficiencia, para lo cual deberá realizar las evaluaciones que le encomiende el Congreso y revisar las evaluaciones efectuadas al interior del gobierno, desde una perspectiva de auditoría de gestión. Para realizar su misión podrá encargar la realización de trabajos específicos a terceros. En todos los casos le compete pronunciarse sobre las metodologías de evaluación de proyectos y de programas.

Los resultados de las evaluaciones serán enviados al Congreso y estarán a disposición de la ciudadanía a través de un sitio web.

**3.** Establecer la exigencia de que toda decisión de inversión deberá requerir de una previa evaluación social del proyecto, debiendo exhibir una tasa de rentabilidad social superior a la tasa de costo de oportunidad de los fondos públicos. Esta evaluación deberá cumplir con las exigencias técnicas definidas a priori, en consideración a la magnitud de los recursos involucrados y a su impacto. Las evaluaciones realizadas para proyectos cuya inversión esté por sobre un cierto monto, así como los antecedentes que la respaldan, deberán estar disponibles en medios electrónicos.

Se recomienda, a su vez, revisar las evaluaciones de los proyectos con posterioridad a su implementación, de manera de poder retroalimentar el sistema.

Todo proyecto de inversión pública tendrá una evaluación de rentabilidad social, e integrará el Sistema Nacional de Inversiones, el cual se trasladará desde MIDEPLAN a una institución dependiente del Ministerio de Hacienda.

**4.** Cada nuevo programa tendrá como requisito previo para postular a financiamiento público la existencia de objetivos y metas claras y evaluables, así como un diseño de las variables de seguimiento con que se medirán sus logros. Esta iniciativa fue parte metodológica del Fondo Social con que se asignaban los recursos presupuestarios adicionales, pero no logró consolidarse.

Surge en respuesta a las falencias detectadas en los programas públicos, carentes de metas y/o variables de seguimiento.

**5.** Implementar sistemas de contabilidad basada en centros de costos, con imputaciones de costos por uso de bienes, servicios y activos públicos entregados a título gratuito.

**6.** Las instituciones públicas que producen bienes y servicios deberán establecerse como unidades económicas e identificar los costos unitarios de producción. En el gobierno existen instituciones como FONASA, el Registro Civil, la Caja de Crédito Prendario, entre otras, que producen bienes y servicios y cuyos costos de producción y precios a los usuarios debieran ser permanentemente evaluados, sea sobre la base de bienes equivalentes, o bien comparando con otros similares que son provistos en el mercado. En caso de no ser posible una comparación directa, deberán establecerse equivalencias con servicios generados por otras instituciones gubernamentales externas, debiendo seleccionarse para ello a las más eficientes.

En todos estos casos los Ministros podrán encargar la producción de bienes públicos a estas unidades económicas o a otras instituciones privadas sobre la base de la relación precio-calidad de los productos.

**7.** Desarrollar una gestión inmobiliaria eficiente, para lo cual se deben tasar los bienes inmobiliarios públicos y asignar valor al uso de los mismos, permitiendo a las instituciones generar rentas ofreciéndoselos a terceros, y arrendar otros inmuebles para el desarrollo de sus funciones. La Dirección de Presupuestos ha realizado estudios preliminares sobre el uso que el gobierno da a sus bienes inmuebles y de ahí se desprende la urgencia de internalizar los costos de arriendo de bienes propios y corregir los incentivos induciendo a tomas de decisiones más eficientes.

La mantención de bienes públicos sin uso deberá sancionarse sobre la base del costo alternativo de los recursos y al valor histórico o cultural que se les asigne, y asignarse al presupuesto de las instituciones que corresponda. Este esfuerzo debe integrar a instituciones como CONAF, y otras.

**8.** Cada reasignación de recursos realizada en virtud de normas legales de flexibilidad presupuestaria deberá ser sometida a análisis en el Congreso dentro de un plazo de 30 días. Para

estos efectos se deberá informar a las comisiones presupuestarias respectivas de las razones de las reasignaciones. Todas ellas deben estar disponibles en medios electrónicos, así como el presupuesto actualizado, con el mismo detalle de la Ley de Presupuestos.

Quedarán excluidas de estas disposiciones las reasignaciones dentro de un mismo servicio, si corresponden a traspasos entre gastos corrientes.

En todo caso el sistema presupuestario debe avanzar hacia un ejercicio de costos por producto.

**9.** En aquellos servicios en los que al menos un 50% de sus altos directivos hayan sido seleccionados por concurso, y entre ellos el directivo de primer nivel jerárquico, se podrán realizar reasignaciones presupuestarias sujeto ello a no incrementar el gasto corriente permanente.

De la misma manera, se podrá disponer de hasta un 50% de los mayores excedentes de caja, en la medida que ellos obedezcan a ahorros de costos verificables, no asociados a menores prestaciones o prestaciones de más baja calidad. La aprobación de los mecanismos de verificación deberán ser sancionados en los respectivos convenios de desempeño.

En la medida que se perfeccionen los instrumentos financieros, alcanzando estándares que permitan evaluar adecuadamente las variaciones patrimoniales, incluyendo costos económicos como la depreciación y otros, se permitirá una creciente flexibilidad, comprometiéndose a producir los bienes encargados por el Ministro a determinados costos y perfeccionando el mayor control en los compromisos de gastos futuros. De igual forma deben entregarse contratos de personal más flexibles, que permiten mejor gestión del recurso humano, no obstante respetar los contratos vigentes de otra naturaleza.

### **III. ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA**

#### **3.1. MAYOR AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA EN EL PROCESO DE LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA**

La Alta Dirección Pública fue creada el año 2003 y consiste en un sistema de concurso por mérito para los altos cargos directivos de los servicios públicos. El sistema está inserto en una Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) dependiente del Ministerio de Hacienda, cuyo director es de exclusiva confianza del Presidente de la República, y además preside el Consejo de la Alta Dirección Pública (CADP). Esta dirección tiene dos subdirecciones: una de ellas corresponde a la Alta Dirección Pública (ADP) y la segunda se encarga del desarrollo de las personas en carrera funcionaria y asesora en materias de personal al gobierno.

La dirección del servicio y las subdirecciones antes mencionadas, la ejercen también personas de confianza gubernamental en forma directa y no mediante concursos. Más aún, la presidencia del Consejo recae en el director de la institución. Así, el director obedece en las materias acotadas que la ley le reserva al Consejo, y sin embargo también obedece al Ejecutivo, pues su nombramiento y permanencia en el cargo dependen de su autoridad política.

Los consejeros, por su parte, se eligen de a pares en votación conjunta mediante una propuesta del Presidente de la República al Senado exigiendo un quórum de 4/7. De esta manera, se busca una composición equilibrada en su interior, y a través del quinto integrante, se busca coordinar las políticas de personal.

Se sostiene que la actual institucionalidad ofrece la ventaja de estar inserta en un Ministerio con mayor orientación técnica, y que le ofrece un respaldo para proteger e impulsar el sistema. Sin embargo, el rol del consejo y la autonomía global del sistema es limitada.

El sistema de exclusiva confianza imperante, que autoriza a la autoridad a solicitar sucesivas ternas o quinas al Consejo de Alta Dirección Pública en busca de personas de su confianza, y la opción de despido sin más causa que la pérdida de confianza es garantía más que suficiente para la coordinación y alineación de las instituciones al mandato de los Ministros. Se requiere, por lo

tanto, como contraparte un Consejo autónomo y con autoridad suficiente para liderar y gerenciar la Alta Dirección Pública con capacidad de respaldar la independencia e idoneidad del proceso de selección y de inducción de los directivos, sin la presencia de autoridades políticas y con un rol directivo efectivo sobre la institución ejecutora.

**PROPUESTAS:**

1. El quinto integrante del Consejo de Alta Dirección Pública será también propuesto por el Presidente de la República y ratificado por 4/7 del Senado, al igual que los demás miembros. Así, las nominaciones se realizan cada dos años, manteniendo una duración de seis años para cada uno de sus integrantes. El presidente del Consejo se seleccionará por la mayoría de sus integrantes.

2. El Consejo nombra al director del Servicio Civil, a partir de concurso público, quien será de su exclusiva confianza. Esto involucra una institucionalidad vertical en materias de Alta Dirección Pública, con una mirada integral del proceso y no sólo del concurso.

3. El ingreso al sistema obliga a concursar el primer nivel jerárquico de la institución o programa.

Se pretende incorporar a la institución desde su primera jerarquía. En la primera instancia de selección, (jefe de servicio), el Presidente de la República selecciona dentro de una terna propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública tras un concurso público. En esta primera instancia converge un concurso por mérito y una selección por afinidad. Hecha la selección, el Ministro del área firma con este jefe de servicio un convenio de desempeño, en el cual puntualiza lo que espera se realice en el servicio durante un período de tres años. Si el jefe de servicio no es un correligionario político, es más probable que el convenio se ajuste a un patrón riguroso que obligue a seleccionar a los jefes de segundo nivel con la obligación de cumplir las metas comprometidas. De esta manera, este concurso de segundo nivel confluye nuevamente en una selección por mérito, pero ahora el jefe de servicio, si bien cuenta con el beneplácito de la autoridad, tiene un currículo con más ponderación profesional que política, y además está obligado a satisfacer un perfil. La selección de esta instancia será por tanto más afín al mérito que la primera.

4. Se incorpora al sistema un tercer nivel jerárquico, el que fue traspasado a carrera funcionaria en 2003, y corresponderá a una tercera instancia secuencial de selección por mérito.

Para estos efectos se crearán comités de selección de tercer nivel, integrados por un representante del jefe de primer nivel del servicio, un representante del jefe de segundo nivel, y un representante del Consejo de Alta Dirección Pública, quien lo presidirá. En todo caso, de seleccionarse un funcionario público de ese u otro servicio, mantendrá congelados sus derechos asociados a la carrera funcionaria.

Este tercer nivel, si bien sigue perteneciendo a la carrera funcionaria, se instala como tercera instancia concursable por mérito, cada vez más alejada de los compromisos políticos, fortaleciendo mejor la prevalencia de criterios técnicos y dificultando la captura del Estado de parte de los padrinos políticos. Se protegen así de mejor manera los recursos públicos.

5. En caso de vacancia de un cargo de Consejero, su reemplazante durará lo que le restaba del período al anterior titular, de manera que el reemplazo siguiente sea nuevamente una propuesta de a pares.

### **3.2. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

En atención al importante rol que debe tener el Sistema de Alta Dirección Pública como instancia promotora de una mayor excelencia en la selección de los directivos de más alto nivel, es fundamental que sus recomendaciones y dictámenes tengan mayor fuerza. En la búsqueda de una mayor independencia y de un reforzamiento de la institucionalidad del sistema se estima necesario complementar los cambios institucionales con un conjunto de medidas complementarias a lo que hoy día está establecido.

#### **PROPUESTAS:**

1. Reducir el plazo para el uso de subrogantes en los cargos mientras se realizan los concursos públicos para nominar a los altos directivos y traspasar al CADP la facultad de extender estos plazos. Actualmente el plazo es de un año y lo prorroga la DNSC,

lo que puede prestarse para prolongar a personas subrogantes nominadas sin concurso.

2. Establecer plazos con silencio positivo para la aprobación de los porcentajes de asignación de remuneraciones de la Alta Dirección Pública propuestas por el Consejo. En el caso de las asignaciones de primer nivel jerárquico, el incumplimiento de los plazos se asocia a un silencio positivo. Actualmente esto no existe y ello dilata más de lo necesario un concurso para proveer postulantes a un cargo.

3. Revisar el sistema las remuneraciones de los altos directivos públicos. Ellas deben ser suficientes para atraer a personas desde el sector privado y, por lo tanto, la brecha de remuneraciones debe poder ser compensada por la atracción particular de los cargos y de la oportunidad de desarrollarse profesionalmente en el servicio público. Esta brecha será mayor cuanto más creíble sea la institucionalidad técnica que se desea garantizar e institucionalizar, y cuanto más prestigioso sea el trabajo en el sector público.

3. Los representantes de los jefes de servicio en el comité de segundo nivel, y de los jefes de segundo nivel en el nuevo comité de tercer nivel, no requieren ser funcionarios de planta. Este requisito es contrario al objetivo de que la persona que lo integre sea alguien cercano al jefe del servicio, quien (conforme a otras propuestas) ya fue nombrado por concurso público.

4. El Consejo de Alta Dirección Pública y los comités de segundo y tercer nivel jerárquico presentará ternas y no quinas, lo que se constituye en un filtro técnico más estricto. Actualmente puede presentar ternas o quinas.

### **3.3. ACELERAR Y PROFUNDIZAR EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA**

Actualmente hay un total de 99 servicios públicos que integrarán el Sistema de Alta Dirección Pública al año 2010. De ellos, 31 son servicios de salud<sup>3</sup>, 13 corresponden a servicios de vivienda y

---

<sup>3</sup> Corresponde a 28 servicios de salud, el Centro de Referencia de Salud Peñalolén Cordillera Oriente, el Centro de Referencia de Salud de Maipú, y el Hospital Padre Alberto Hurtado.

urbanismo, y los 58 restantes son servicios de la administración central.

Ingresar al sistema de Alta Dirección Pública no es lo mismo que concursar los cargos. La entrada al sistema significa sólo que en caso de vacancia habrá concurso, y de ahí surge la propuesta de aumentar los servicios incorporados, porque después de haberse nominado por el Ejecutivo los correspondientes cargos bajo la antigua tradición de selección por cupos políticos partidarios, la probabilidad de que se concurse efectivamente sigue siendo resorte de la autoridad y no garantiza una aceleración significativa.

A febrero de 2007 se han nombrado por concursos del sistema de ADP un total de 40 cargos de primer nivel, de un total de 99 servicios comprometidos al 2010, de los cuales 23 son directores de servicios de salud y 3 directores del SERVIU. En los segundos niveles jerárquicos se han nombrado por estos concursos un total de 108 cargos, 42 de los cuales corresponden a servicios de salud. Así, excluido salud, la penetración del sistema ha sido bastante gradual y responde mayoritariamente a la necesidad de llenar cupos más que a una política más activa de promoción, salvo casos puntuales, y con la excepción también de salud donde hubo un impulso desde ese Ministerio.

Se privilegia entonces un compromiso de asociar la incorporación de nuevos servicios a la inmediata convocatoria a concurso del primer nivel jerárquico. Esto sería una demostración real de la intención por avanzar más rápido, y además lo haría fortaleciendo una secuencia ordenada de selección conforme a la mirada de filtros de selección sistemáticos mencionada más arriba, donde se elige el jefe del servicio, quien debe firmar y cumplir un estricto convenio de desempeño. Este gerente público, elegido por mérito y obligado a cumplir el convenio, selecciona a sus segundos niveles, por concurso basado en méritos; pero además, dada sus obligaciones, al elegir dentro de la terna está inducido a seleccionar al mejor. La misma lógica debe cumplirse con los terceros niveles.

Por el contrario, la selección aislada de algunos cargos en diferente secuencia debe ser excepcional, pues no se logra impactar a la organización, y, por el contrario, introduce un cambio marginal que la tensiona por un período más prolongado.

---

En cambio otras instituciones del Ministerio de Salud, tales como FONASA, se consideran en la categoría general de servicios públicos.

**PROPUESTAS:**

1. Para estos efectos se dispondrá inmediatamente el concurso de todos los jefes de servicio actualmente ya incorporados al sistema, y tras culminar este proceso se obligará a integrar el sistema al menos 4 directivos de primera jerarquía cada mes. Ellos serán de Ministerios diferentes, a elección del Presidente de la República.

2. Terminar con la distinción entre servicios que están incorporados y aquellos que perteneciendo por ley al sistema requieren de un decreto de incorporación, el cual en todo caso no puede ser realizado con posterioridad al 2010. Para estos efectos todo servicio incluido en el sistema debe considerarse como incorporado al mismo.

3. Agregar al listado de instituciones incluidas en el sistema a los programas que pertenecen a las subsecretarías y otras instituciones que no pertenecen al sistema, de acuerdo a lo analizado previamente.

4. Incorporar al sistema los servicios excluidos en la ley que creó al sistema. Al respecto no existe una justificación para excluir a servicios tales como:

- Casa de Moneda de Chile, (mientras no se transforme en empresa)
- Comité de Inversiones Extranjeras
- Superintendencia de Valores y Seguros
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
- Servicio de Impuestos Internos
- Servicio Nacional de Menores
- Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
- Superintendencia de Seguridad Social
- Dirección del Trabajo
- Instituto Nacional de la Juventud
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
- Servicio Nacional del Adulto Mayor
- Fondo Nacional de Salud
- Comisión Nacional de Energía
- Dirección Nacional del Servicio Civil

- Instituto Nacional de Deportes de Chile (no obstante su rango de subsecretaría es un servicio público)
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
- Gendarmería

Por su parte, algunos requieren una adecuación institucional previa. El Servicio Nacional de la Mujer, por ejemplo, es en la práctica un ministerio, sin subsecretaría y con un único servicio dependiente. En este caso se requiere reconocer explícitamente este servicio independiente del Ministro y su gabinete. CORFO, la Comisión del Medio Ambiente requieren de este tipo de adecuaciones.

Sin embargo, hay otros organismos que tienen una solución diferente y requieren reconocerse como tal. El Servicio Electoral o el Consejo de Defensa del Estado presentan una institucionalidad diferente que requiere respetarse o reevaluarse en su propio mérito, dado que una ley especial consideró mecanismos especiales para fines congruentes a los de la ADP.

**5.** Revisar la pertinencia de excluir del sistema a todo cargo directivo que la ley reserva a personal activo de las Fuerzas Armadas, Carabineros o Investigaciones. Si bien se entiende para las instituciones específicas mencionadas, esta exigencia no parece razonable para casos como la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil, para la cual se propone eliminar el requisito. Se propone revisar la pertinencia en los casos que corresponda.

#### IV. ASPECTOS DE TRANSPARENCIA Y CONTROL

**H**ay factores que desalientan la transparencia por lo que se requiere buscar alternativas que la promuevan. La información relativa a los actos del Estado es de difícil acceso y ardua de comprender. Deben enfatizarse todas las acciones tendientes a rebajar los costos de acceder a la información, facilitándola a través de medios electrónicos, y castigar toda práctica que encarezca innecesariamente el acceso a ella.

Los ciudadanos son mandantes de una empresa de propiedad diluida (el gobierno) y, por lo tanto, quien asume el costo de informarse genera externalidades positivas al resto de los ciudadanos. La información tiene así un carácter de bien público y es deber del gobierno proveerla.

La producción de información sistemática, su procesamiento y tabulación, y la presentación simple de ella requiere de un trabajo técnico que demanda definiciones y estándares, procesos y recursos.

Por otra parte, los gobiernos no tienen incentivos para informar, y la excesiva simplificación de los mensajes, que en teoría apuntan a facilitar su comprensión, puede derivar más en publicidad que en contenido útil. En definitiva, los gobiernos no tienen incentivos para informar, y es preciso obligarles a hacerlo.

A su vez, las personas pueden ser pasivas y no hacer uso de sus derechos si tienen temor a las arbitrariedades de la autoridad. Si en una licitación se estima que hubo falta de transparencia o arbitrariedad, pero la persona estima que en caso de reclamar perderá todas las futuras licitaciones en represalia, entonces puede estimar preferible coludirse con sus competidores. Luego, un complemento esencial a la transparencia es la existencia de un sistema que ofrezca garantías mínimas.

El control es también de primera importancia, y en este sentido es tan decisivo el control de la legalidad, como el control de eficiencia.

#### 4.1. INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En materia de transparencia existe una tendencia a no entregar información, y no es fácil revertir esta cultura de no informar. Las formas de evadir la transparencia son variadas, y van desde la denegación de información a la demora en la entrega de la misma, a entregarla en forma confusa o difícil de procesar.

En general, la información debería ser entregada en forma gratuita y en aquellos casos excepcionales en que se estimare oportuno efectuar un cobro, no debería ser mayor al costo marginal de generarla. La información debe ser estandarizada, útil, y de fácil acceso. Por su parte, los avances en tecnologías de información y particularmente la posibilidad de utilizar medios electrónicos posibilitan un gran salto en materia de transparencia y a un bajo costo.

##### PROPUESTAS

1. Normas de transparencia activa. Cada institución debe mantener en su página web información relativa a sus funciones, deberes y obligaciones, los recursos utilizados, los productos comprometidos, las transferencias o fondos públicos disponibles, la política usada para definir su asignación, y especificar los casos de excepción. Deberá consignarse también su presupuesto legal, el actualizado y el nivel de ejecución del mismo, con un detalle para cada programa, los convenios de desempeño y los programas de mejoramiento de gestión, así como el balance de gestión integral.

Deberán explicitarse también los programas, sus metas específicas y las variables de seguimiento definidas para medir los logros, particularmente referidos a cada una de las transferencias y programas que tienen presupuesto aprobado.

Se publicará especialmente la asignación de recursos y los criterios usados para distribuirlos, y se detallarán particularmente los beneficiarios de asignaciones directas.

En casos de resoluciones que usan facultades arbitrarias o de excepción, y todas aquellas que la ley exige fundamentar, deberán también estar disponibles en la web, de la misma manera que los estudios en que dicha resolución se funda y los efectos

esperados, así como individualizar a las personas naturales o jurídicas afectadas positiva o negativamente.

**2.** Obligar a hacer público todo acto y resolución del Estado de acuerdo a la recientemente aprobada norma constitucional.

En 1999 una norma legal obligó a hacer públicos los actos del Estado, pero permitió que los servicios declararan aquella que se mantendría en reserva. El abuso de esta norma impidió que la ley tuviese efectos perceptibles, lo que motivó a introducir en 2005 la norma constitucional que declara públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen, y agrega que sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.

Sin embargo, ya se está tramitando un cambio en la ley orgánica constitucional del Congreso que señala que no obstante la disposición mencionada, se entenderá como ley de quórum calificado todo precepto legal aprobado con anterioridad a la promulgación de esta norma, lo que amenaza nuevamente a mantener el statu quo<sup>4</sup>.

El cambio constitucional dejó probablemente algunos vacíos legales que requieren subsanarse, pero la forma de hacerlo es revisando las normas de reserva que se desea proteger y dictar la norma de quórum pertinente en un plazo razonable, y no preservar cualquier reserva, lo que puede llevarnos a una nueva suerte de anulación de la norma.

**3.** Crear un organismo autónomo con atribuciones normativas, resolutivas y con potestad para aplicar sanciones, que vele porque los derechos a información se materialicen efectivamente. Se estima necesario subrayar los siguientes requisitos esenciales para esta institución:

- su competencia abarcaría a todos los órganos del Estado;
- sería creada por una iniciativa de rango constitucional;

---

<sup>4</sup> El texto en trámite señala: “No obstante la modificación incorporada por esta ley al inciso primero del artículo 9º y lo previsto en el nuevo artículo 54, de conformidad a la disposición cuarta transitoria de la Constitución, se entenderá que cumplen con la exigencia de quórum calificado, los preceptos legales actualmente vigentes y dictados con anterioridad a la promulgación de la ley N° 20.050, que establecen secreto o reserva respecto de determinados actos o documentos.”

- su director será propuesto por el Ejecutivo, pero debe ser ratificado por 2/3 del Senado;
- sólo puede ser removido por causales estrictas y aprobadas por el Senado con igual quórum;
- debe contar con atribuciones resolutivas eficaces, incluyendo la capacidad de sancionar;
- debe disponer de recursos para el buen desempeño de sus funciones;
- todos sus directivos deben nombrarse a través del sistema de Alta Dirección Pública;
- detalla entre sus funciones el monitoreo del cumplimiento de las normas de transparencia, formular propuestas y modificaciones legales que se requieran en beneficio de la transparencia.

Ello es una manera eficiente de presionar contra la tendencia a evitar la publicidad de los actos públicos, que ha llevado a fracasar sistemáticamente las iniciativas en esta dirección. Sin embargo, esta propuesta incluso puede ser insuficiente si no se atiende a la interpretación de la norma transitoria que valida las reservas de publicidad vigentes comentadas en el punto anterior.

**4.** No debe haber gastos ni actos reservados, y en los casos especiales en que se autorice reserva o secreto, ella debe ser acotada en el tiempo. Consecuentemente, se requiere que se posterguen los plazos de prescripción legal para evitar que el período de reserva se transforme en una fuente de impunidad.

La ley 19.863, por ejemplo, en lugar de transparentar los gastos reservados (hasta entonces no regulados en la ley) los consagró en la ley al establecer una rendición genérica y secreta, a la Contraloría General de la República, directamente a través del Contralor General, considerando una desagregación por rubros que permita ilustrar a éste sobre el contenido fundamental de dichos gastos, debiendo acompañarse una declaración jurada que acredite que se han destinado los fondos a los fines del servicio.

Consecuente con los enunciados previos, se debería autorizar excepcionalmente gastos reservados, y sólo para fines del servicio, con obligación de rendir cuenta completa al Contralor General de la República, quien deberá mantener estricta reserva por un período de dos años. Dado ello, la prescripción de cualquier responsabilidad administrativa o penal se posterga por

dos años. En cambio, se autoriza la existencia de gastos de representación, particularmente en la Presidencia de la República y en el Poder Judicial, para los fines que solventar gastos de representación asociados al cargo, sin rendición de cuenta.

**5.** Perfeccionar el registro de transferencias a que alude la ley 19.823. Es preciso diseñar un sistema de fácil acceso que permita definir para instituciones, ítemes presupuestarios y/o modalidades de asignación las transferencias incluidas.

Se agregarán las transacciones con contraprestación, excluyendo en este caso las subvenciones educacionales, las prestaciones previsionales, y otros subsidios directos en virtud de asignaciones de acceso predefinido, los cuales deben ser individualizados y justificados.

En este registro se individualizarán el beneficiario, el monto asignado, y genéricamente si la asignación corresponde a un beneficio, una licitación pública o privada, a una asignación directa, a un convenio, u otro medio.

**6.** Existirá un registro especial de concesiones con los flujos de subsidios y pagos específicos originalmente pactados, su valor presente y las modificaciones posteriores a la adjudicación. Para incrementos superiores a un porcentaje se especificarán las variables exógenas de mayor incidencia. En la misma instancia se publicará la metodología de valoración de los pasivos contingentes, y las bases de datos consideradas.

**7.** Debe existir un registro centralizado de personas contratadas a honorarios, especificando si se trata de un honorario dentro de la dotación efectiva o no, las horas trabajadas y el grado al cual se ha asimilado su contrato, su antigüedad y el número de meses con contrato vigente en los últimos 36 meses. Este registro incorporará los contratos de estudios asignados a personas naturales y jurídicas, y la naturaleza del contrato y su modalidad de asignación, así como la identificación de los equipos de trabajo en caso de corresponder, la entidad contratante y el producto solicitado.

## 4.2. CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS

Para minimizar los actos de corrupción es esencial no sólo aumentar los costos de la captura del Estado por parte de agentes específicos, reduciendo los espacios a la discrecionalidad en las decisiones que involucran el uso de recursos públicos, sino que también se debe revisar si se está sancionando como corresponde los casos en que se detecten irregularidades.

El organismo encargado de ejercer el control de legalidad de los actos de la administración pública es la Contraloría General de la República, cuya institucionalidad presenta resguardos que buscan minimizar el riesgo de captura, a través de la inmovilidad de quien es designado en el cargo, una duración acotada, y un alto quórum para que la persona propuesta sea ratificada por el Senado, limitando así la posibilidad de que sea elegido por una mayoría gobernante.

### 4.2.1. Contraloría General de la República

Las funciones que la Constitución (art. 87) asigna a la Contraloría General de la República<sup>5</sup>, son las siguientes:

- a) Ejercer control de la legalidad de los actos de la Administración;
- b) Fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes;
- c) Examinar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades;
- d) Juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades;
- e) Llevar la contabilidad general de la Nación; y
- f) Desempeñar las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.

En el ejercicio de tales funciones, se han evidenciado algunos problemas que afectan el eficaz y eficiente funcionamiento del aparato estatal y los derechos de las personas, y que a continuación se abordan.

---

<sup>5</sup> Cambios en las funciones de la Contraloría son materia de modificación constitucional.

La Contraloría ejerce el control de la legalidad de los Actos de la Administración de dos maneras diversas: ex ante y ex post. La primera es conocida como trámite de “toma de razón”, sin el cual el acto administrativo no se forma y no produce efectos.

La segunda no impide el nacimiento del acto y el mismo queda para su revisión posterior. En este sentido, esta atribución se confunde con la facultad de fiscalizar el correcto ingreso e inversión de los fondos, como del examen de las cuentas, como quiera que estas actuaciones implican también una apreciación de legalidad.

El mecanismo de toma de razón es altamente cuestionable, al menos desde la perspectiva de la eficiencia. En la práctica implica que cualquier gestión gubernativa sujeta a esta revisión previa queda pendiente de ejecución por largo tiempo (incluso tres meses o más), lo que no se condice con las necesidades de un gobierno moderno.

Por otra parte, no es claro que contribuya a fortalecer la legalidad de los actos de la Administración, no al menos de una manera significativa frente un sistema de control ex post; pero sí ha contribuido a exacerbar los controles formales, con una clara incidencia de la burocracia. Es así que no existe ningún efecto positivo destacable en realizar controles previos, con su natural carga paralizante, frente a realizarlos posteriormente en un esquema de plena responsabilidad de quienes han incurrido en actos ilegales. Peor aún, muchas veces el ejercicio previo del control es incapaz de prever todos los alcances o ramificaciones de una situación, la que una vez aprobada pasa a tener un sello de legalidad. La Contraloría, en el hecho, no asume la responsabilidad por estos eventuales errores.

En cuanto al juicio de cuentas, éste implica atribuciones judiciales, lo que es impropio. Más aún lo es cuando se le une a la facultad de fiscalizar las cuentas que juzgará y cuando, de conformidad con la legislación vigente, la Contraloría tiene el carácter de acusadora en el juicio de cuentas. Se trata, entonces, de un sistema que está al margen de los principios básicos de un Estado de Derecho, que exige la separación de las funciones judiciales de los demás roles en el proceso, porque de lo contrario no existe independencia ni imparcialidad. Hay que entregar la facultad de juzgar las cuentas a los tribunales de justicia, lo que supone una modificación constitucional.

En materia contable, la Contraloría no puede realizar la contabilidad y auditarla simultáneamente.

### **PROPUESTAS**

1. Suprimir el trámite de toma de razón para determinadas materias y reemplazarlo por un régimen de revisión posterior, pues éste posterga, a veces por meses, la concreción de los actos de la administración, con los costos e ineficiencia que ello involucra; y se constituye en un control formal, que en muchas ocasiones no es capaz de detener o prevenir actos de corrupción, porque no permite darse cuenta de lo que hay detrás del acto revisado. Más aún este trámite se presta para conferir un viso de regularidad y corrección a los actos indebidos, pues, muchas veces el autor de un acto incorrecto se escuda en que la Contraloría “tomó razón”.
2. Al racionalizar la toma de razón, los recursos que se invierten en ella se tendrían que dirigir a fortalecer el control ex post, lo que redundaría en una mejora sustancial de la función fiscalizadora de la Contraloría.
3. Traspasar la facultad de juzgar y sancionar las cuentas a una institución independiente. La Contraloría mantiene así el rol de verificar y examinar las cuentas que deben rendir conforme las personas o entidades que tengan a su cargo fondos públicos; pero el juicio propiamente tal debe realizarse en un nuevo tribunal o comisión especializada, con la debida independencia, y que además debe velar por la aplicación de las sanciones correspondientes.
4. Obligatoriedad de remitir copia de los informes de auditoría a las instancias judiciales correspondientes, en la medida que ellos se refieran a hechos que revisten apariencia de delito, para que éstas se encarguen de perseguir la sanción a quienes corresponda.
5. Los informes de auditoría, los reglamentos, dictámenes y sus resoluciones deben, además, ser públicos. No se debe cobrar por acceder a ellos a través de internet.
6. Crecientemente el Estado subcontrata funciones, y los instrumentos de fiscalización terminan una vez que se efectúa el

traspaso de los recursos públicos. Se requiere estudiar la entrega de facultades y mecanismos de control a través de normas sobre contenidos mínimos de los convenios o contratos. En aquellos casos en que hay contraprestación, ella debe quedar bien especificada, lo que permite el debido control del uso de los recursos transferidos.

Sin embargo, en muchos casos el gobierno transfiere recursos sin una contraprestación a cambio. En los casos en que no sea posible otorgar un subsidio directo a la demanda, para que sean los propios ciudadanos quienes decidan sobre el destino y mejor uso de los recursos, se deberán definir facultades para un adecuado control en los contratos en virtud de los cuales se realizan estos traspasos y en la definición de los productos o contraprestaciones que deben entregarse a cambio de esos recursos. Ello permite centrar el control en esas instancias: el contrato y los productos finales.

7. La Contraloría ejercerá el rol de auditor externo en materia de contabilidad gubernamental, reservando la elaboración de la misma a una unidad interna del gobierno, para lo cual se le reserva también un rol en la definición y adaptación de normas contables.

#### **4.2.2. Tribunales de lo Contencioso-Administrativo**

La defensa del ciudadano debe quedar radicada en tribunales con capacidad de juzgar y sancionar a las instituciones públicas, si correspondiere hacerlo. La institución del defensor ciudadano es mucho más etérea, y en la medida que no tenga la independencia y la tuición para sancionar y hacer cumplir las leyes en defensa de los ciudadanos, tiene un efecto que es marginal.

Frente a servicios públicos privatizados siempre se puede recurrir a una instancia pública (superintendencia) cuya función es precisamente proteger al consumidor. Lo mismo acontece con el SERNAC respecto de otros consumos. Sin embargo, no existe una instancia que proteja a los ciudadanos respecto a los servicios que presta o deja de prestar el gobierno, a sus abusos, o bien que le proteja de represalias como consecuencia de denuncias o demandas. Esta instancia es fundamental para proteger a los denunciantes frente a posibles represalias.

Un defensor ciudadano, tal cual se ha propiciado en los años recientes, tiene un ámbito más amplio al antes sugerido, asignándole el rol de defender derechos ciudadanos respecto a los bienes públicos en general, y sin capacidad de imponer cambios y de sancionar.

Se estima que el ámbito en que un ciudadano no tiene ninguna protección es respecto a sus derechos frente a instituciones públicas, y si bien recientemente se ha puesto algún énfasis al asignar a la Superintendencia de Salud, por ejemplo, el rol de supervisar FONASA, ello es un intento aislado y que nace con un conflicto de interés, fruto de entregar a una institución del gobierno el rol de supervisar a otra sin la debida autonomía.

### **PROPUESTAS**

1. Crear tribunales contencioso-administrativos independientes, que resolverán reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas. Se opta por un tribunal administrativo para que tenga atribuciones en sancionar a las instituciones gubernamentales cuando ellas actúan en perjuicio de las personas naturales o jurídicas sin contar con las atribuciones legales y administrativas correspondientes.
2. Los tribunales de lo contencioso-administrativo deberán proteger a los denunciantes de irregularidades de cualquier naturaleza, garantizando la reserva mientras se realice la investigación, y en cualquier caso protegiéndolo de represalias de cualquier naturaleza, las que deberán sancionarse.

En todo caso, frente a denuncias irresponsables y mal intencionadas se deberán aplicar sanciones. Ellas deben ajustarse al objetivo de evitar que el mecanismo se use con fines políticos o personales, pero no tan altas como para desincentivar que ellas se apliquen. Con todo, es deber de las instancias jurídicas de esta naturaleza hacer cumplir la obligación de todo funcionario público de denunciar las irregularidades de que tenga conocimiento.

#### **4.2.3. Control y Responsabilidad Interna**

La auditoría interna creada en el año 2000 depende hoy del Ministerio de Hacienda, y particularmente está radicada en la Dirección de Presupuestos. Esto condiciona una mirada más

relacionada con las prioridades presupuestarias, por lo que se sugiere una dependencia más directa de la Presidencia. Las decisiones gubernamentales deben fundarse en los objetivos presidenciales y las restricciones presupuestarias, y si se concentran los instrumentos en una de esas instancias, se puede inducir a decisiones menos equilibradas. Normalmente se asocia a la restricción presupuestaria con la condición de eficiencia en el uso de los recursos, pero ello no necesariamente está correlacionado. Actualmente, los servicios públicos cuentan con fiscales que ayudan a tomar decisiones dentro del marco de la legalidad a sus autoridades. Sin embargo, sus decisiones muchas veces descansan en consultas previas a la propia Contraloría, sin asumir la debida responsabilidad de sus decisiones.

### **PROPUESTAS**

1. La auditoría interna requiere una institucionalidad interna básica, y debe mantener derecho a la reserva de los estudios realizados durante un período de tiempo. El plazo debe permitir a la autoridad a reaccionar y adoptar medidas correctivas antes de hacer públicos los resultados, preservándose así el principio de transparencia sin restar estímulos al desarrollo del sistema. Para estos efectos también regirá el límite de plazos a la reserva y correspondiente expansión de los plazos para efectos de las prescripciones legales.

Sin embargo, si encuentra antecedentes que puedan sugerir delito o faltas administrativas, ellos deben remitirse a las autoridades judiciales pertinentes para ser investigadas.

2. Es preciso fortalecer el rol de las fiscalías de los servicios públicos y los Ministerios, para lo cual los abogados que se desempeñen en esos cargos deben asumir la responsabilidad de las decisiones asumidas en las instituciones con su aprobación.

Esto adquiere mayor relevancia mirado en conjunto con la separación de roles que se propone para la Contraloría, a la cual se le reserva el rol del control externo, desplazando el juicio propiamente tal al tribunal especializado independiente ya mencionado.

## V. MAYOR POSIBILIDAD DE DESARROLLO PARA LOS TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO

**L**a normativa general dispone la existencia de plantas legales, y los funcionarios públicos de planta son virtualmente dueños de esos cargos. Ellos están asociados a un grado, con un sueldo fijado también por ley de acuerdo a una escala y aumenta de acuerdo a la antigüedad, único criterio reconocido como transparente y capaz de dar garantías de imparcialidad en un contexto político.

La dotación efectiva está integrada también por trabajadores a contrata, cuyo contrato no puede exceder de un año y que también están asimilados a grado para efectos de fijar su remuneración. Estos contratos, que en principio no pueden exceder del 20% de la dotación, en realidad hoy alcanzan a más del 45% de ella. La principal razón de esto es la extrema rigidez de las plantas.

En definitiva, las plantas están superadas por los hechos y la carrera funcionaria puede ser sobrepasada por otros mecanismos. Así, por ejemplo, se ha llegado a contratar personas a las que debe asignarse la calidad de agentes públicos por glosa presupuestaria (ejemplo: Superintendencia de Electricidad y Combustibles).

Más aún, existe un número indeterminado de trabajadores contratados a honorarios más allá de doce meses, lo que excede a lo establecido en las normas vigentes, y en razón de lo cual su situación se ha venido regularizando por la vía de traspasarlos a la dotación efectiva en calidad de contratas. Mientras para la ANEF alcanzan a unas 8.000 personas, la autoridad menciona una cifra más cercana a la mitad. Existe otro número indeterminado de contratos a honorarios a suma alzada a menos de un año.

El año 1998, el protocolo que se firmaba en la Ley de Presupuestos decía: *“En cumplimiento de los compromisos asumidos en el Protocolo de Acuerdo de 1997, durante el primer semestre de 1999, se perfeccionará por parte del Ministerio de Hacienda, en concordancia con las autoridades de la Contraloría General de la República, el procedimiento que permita poner a disposición de las Comisiones de Hacienda del H. Senado y de la*

*H. Cámara de Diputados, la información contenida en el registro de los decretos o resoluciones afectos a toma de razón relativos a la contratación de personas naturales o jurídicas sobre la base de honorarios de cualquier clase u otras formas de pago de similar naturaleza”.*

Este registro hasta el día de hoy no existe.

A la fecha las escalas de remuneraciones contemplan diversas bonificaciones y se han ido creando escalas paralelas para tratar de ajustar la rigidez legal de este esquema a la variabilidad de los sueldos de mercado. Se han incorporado además asignaciones variables asociadas a escasez y bonos por mérito asociados a resultados. Los primeros son discrecionales y tratan de retener profesionales en el sector público. Los segundos se han transformado en remuneraciones fijas en los hechos, dada la incapacidad de diferenciar por resultados.

### **PROPUESTAS**

1. No se contratarán nuevos trabajadores de planta, aunque los actuales pueden mantenerse en ella. Los nuevos empleos deben corresponder a contratos enmarcados en el Código del Trabajo, sin derecho a huelga. Si los actuales trabajadores de planta desean renunciar a ella, pueden adherir a los derechos de indemnización por años de servicios establecidos para el caso de supresión del cargo, pudiendo reinsertarse en el servicio con un nuevo contrato, ahora equivalente al contrato de trabajo del sector privado.

Todos los contratos se insertan en una planta genérica (por tipos de funciones), para efectos de fundamentar remuneraciones. Estas escalas se conformarán por tramos según categoría globales y por tramos amplios, en las cuales se permitirán diferencias basadas en criterios como la calificación, el desempeño, o sobre la base de referencias de mercado. Sin embargo, como contraparte a esta flexibilidad, cada institución debe informar permanente y detalladamente su planta, funciones, y esto desglosado por tramos de remuneraciones y atenerse a topes de gasto.

Conceptualmente, el derecho a huelga se concibe como un medio legítimo para que el empleador asuma el costo real de la

productividad de sus trabajadores y el costo de reemplazarlos como su costo alternativo. Al interior del gobierno no existe una medición de la productividad del trabajador ni el costo efectivo de un reemplazante y por tanto no se observa un espacio para conformar estos criterios referenciales.

Se estima que un requisito esencial es la existencia de contabilidad por centros de costos y la existencia de precios de referencia o de mercado para asignar un valor a la producción, de tal forma que cada servicio pueda arbitrariamente ajustar la tendencia de remuneraciones de acuerdo a criterios objetivos de productividad, la posibilidad de reemplazo y la definición de unidades productivas equivalentes al concepto de empresa. Se requieren avances significativos en la identificación de prestaciones y valores individuales de cada una de ellas, así como mecanismos de control de gestión y auditoría de las variables que identifican esos resultados, asociando los ingresos estrictamente a prestaciones.

**2.** El simple contrato con el gobierno, y por el solo mérito de desarrollar una actividad pública, asigna una responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad de su superior jerárquico (ya sean los actuales convenios a suma alzada, honorarios u otras, cualquiera sea el ítem o glosa presupuestaria que autoriza su contratación<sup>6</sup>).

---

<sup>6</sup> El gobierno a través del documento “ Recursos Humanos 1995-2004” publicado por la Dirección de Presupuestos, reconoce oficialmente la existencia de una dotación de personal no incluida en la dotación efectiva, que es la que tendría que atenerse al máximo legal a que se refiere la dotación legal a que alude la ley de Presupuestos.

Corresponde esta designación a toda persona que desempeña funciones transitorias en la institución, tales como cargos adscritos, personal contratado con cargo a proyectos o programas, honorarios a suma alzada, vigilantes privados y otro personal del Código del Trabajo.

- Cargos Adscritos: Personal Adscrito según la Ley N° 18.972, artículo 2° transitorio en relación a lo establecido en el artículo 20 transitorio de la Ley N° 18.834, y Personal Adscrito según la Ley N° 19.230, artículo 6°, aplicable sólo profesionales funcionarios de las Unidades de Emergencia, UCI y Maternidades de los Servicios de Salud. Estos cargos constituyen dotación adicional.

- Personal contratado con cargo a proyecto o programas: Personal contratado con recursos asignados a determinado proyecto o programa, o para realizar actividades especiales, que contaron con asignaciones de recursos específicos. Se excluye de la dotación efectiva al determinarse en las glosas presupuestarias montos máximos de recursos a utilizar en la contratación de personal, pero no un límite máximo en el número de personas. Por tanto, no afectan el límite máximo establecido para el personal de la institución.

- Honorarios a suma alzada: Personas contratadas bajo las normas civiles de arrendamiento de servicios inmateriales, quienes no se rigen por las normas del Estatuto Administrativo, sino por las del respectivo contrato que han celebrado. Por tanto, no tienen el carácter de funcionarios públicos y carecen de responsabilidad administrativa.

- Vigilantes privados: Contratados en virtud de la Ley N° 18.382, artículo 48.

3. Siguiendo las normas del Código del Trabajo, todo contrato a honorario no puede exceder de un año continuo y a menos que se justifique un tipo diferente, debiera regularizarse y transparentarse toda relación laboral .

4. Existirá un portal destinado a las estadísticas de personal del gobierno, en el cual se incluirá tanto la dotación efectiva como las contrataciones fuera de la dotación, ya sea para fines permanentes, temporales, o para el desarrollo de estudios específicos, y la dotación indirecta .

En éste se incluirá tanto el personal a que se refiere el subtítulo 21, como aquel contratado a través de otros ítemes presupuestarios, ya sea en forma directa o no, como las contrataciones con cargo a proyectos de inversión.

De igual forma, se incluirán antecedentes referidos a las personas naturales o jurídicas contratadas para estudios de inversiones u otros similares, los que sin mediar un contrato laboral propiamente tal están desarrollando funciones y estudios al gobierno. En estos casos se identificará la modalidad de asignación, además de identificar las personas, los montos involucrados, y el trabajo comprometido.

Además, se identificará la calidad contractual, el RUT y un rango para la remuneración recibida.

5. Revisar las remuneraciones variables, estableciendo cupos para los tramos de eficiencia alta y media, tanto en el componente individual como en el colectivo, de manera que se usen efectivamente como incentivos a la eficiencia.

Hoy se entregan bonos por desempeño individual y colectivo, basados en cumplimiento de metas<sup>7</sup>. Las metas, sin embargo, no son suficientemente desafiantes y, por lo tanto, más del 95% de los trabajadores perciben el premio más alto, que se traduce en

---

•Otro personal transitorio: Personas que desempeñan funciones transitorias, bajo las normas del Código del Trabajo.

<sup>7</sup> El incentivo monetario establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo a un incremento de un 5% de sus remuneraciones durante el año siguiente, siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 2,5% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%.

una bonificación trimestral en sus salarios. En efecto, de acuerdo al Informe de Finanzas Públicas de 2006, para el año 2005, de un total de 66 mil funcionarios sujetos a remuneración variables, más de 63 mil recibieron un bono igual a 5%, y de los restantes, la mayoría recibió un bono de 2,5%.

En la práctica, las remuneraciones variables se han convertido en remuneraciones fijas, pues además de recibirlas casi todos, es muy poco probable perderlas. No son, por lo tanto, un verdadero incentivo, y lo que se requiere es que esos bonos se entreguen como premio, distinguiendo logros especiales. Se estima que no basta con establecer indicadores, sino que el puntaje debe ser relativo, de manera que no más del 33% quede en un tramo superior de excelencia, y otro 33% se ubique en un tramo intermedio, sustituyendo los cortes como porcentaje de cumplimiento por cortes relativos.

**6.** Se propone además que todo aumento real de remuneraciones de carácter general deba entregarse a través de un nuevo bono de desempeño individual, en función de la evaluación realizada a cada persona.

**7.** Deben revisarse las plantas y estudiar un traspaso a sistemas de escalas por tramos con bandas de remuneraciones que entreguen mayor flexibilidad. Estos sistemas más variables deben aplicarse primero en instituciones con más altos estándares de gestión. Una alternativa es partir por instituciones cuyos altos directivos hayan sido concursados en sus primer y segundo nivel jerárquico.

## VI. EMPRESAS PÚBLICAS

**E**n economías modernas no se justifica la existencia de un Estado empresario. El desarrollo de los mercados financieros y las modernas técnicas de regulación en el caso de monopolios naturales permiten la activa participación de los agentes privados en la producción de bienes privados y públicos.

De hecho, ninguna de las empresas públicas actualmente vigentes en Chile tiene un rol asociado a la producción de bienes públicos que no pueda ser ejercido a través de privados, e incluso en muchos casos están entorpeciendo el desarrollo de actividades privadas (por ejemplo, en la exploración de hidrocarburos) o la competencia, más que favoreciendo el desarrollo de nuevos mercados.

De esta manera, no se perciben beneficios de la existencia de empresas públicas, y en cambio sí existen riesgos de ineficiencia, asociados a su institucionalidad. Cualquier esfuerzo por reducirlos sólo conduce a minimizar el costo de mantener empresas públicas antes que a alcanzar el umbral de eficiencia potencial si se les llevara a desarrollarse como empresas privadas.

Ello se explica porque estas instituciones enfrentan los siguientes problemas:

### 6.1. PROBLEMAS DE CONTROL

Las empresas públicas administran un patrimonio de todos los chilenos y en consecuencia adolecen de los problemas de control de toda institución cuya propiedad es diluida. Dado el costo de informarse adecuadamente y el bajo beneficio de ello, nadie en propiedad realiza un control adecuado de la administración eficiente de ese patrimonio.

### 6.2. CONFLICTO DE INTERESES Y OBJETIVOS MÚLTIPLES

Las empresas están siempre enfrentadas al desafío de ser eficientes, pero a la vez se les identifica un rol público diferente a la maximización de sus utilidades en el largo plazo. Por ejemplo, el Banco del Estado debe ser eficiente y además cumplir algún rol

social asociado a las PYMES o a mantener sucursales en todo el país, sin dejar de mencionar algunos subsidios implícitos como el de mantener la Cuenta Única Fiscal y buena parte de los activos financieros del Estado.

Como no se identifica cuánto de cada uno de estos objetivos debe satisfacer, el desempeño débil en cualquiera de ellos se puede fácilmente justificar en razón de la sola existencia de un segundo objetivo contrapuesto, impidiéndose así un debido control y evaluación sobre su desempeño.

La presencia de ministros de Estado en los directorios de las empresas aumenta la captura de las empresas de parte de los objetivos sectoriales ministeriales.

### **6.3. DISEÑO INSTITUCIONAL**

Los directores de las empresas ejercen escaso control de gestión, y no tienen mayor rol efectivo que sus directivos, nombrados por el Presidente de la República, al igual que a los propios directorios<sup>8</sup>. Por su parte, su nivel de influencia relativa a otras instituciones que supuestamente deben fiscalizarlas (Superintendencias, COCHILCO, DIPRES, Servicio de Impuestos Internos, etc.) se constituyen en una fuente de competencia de influencias antes que en un ordenamiento institucional diseñado para las empresas privadas.

Un efecto adicional es la falta de responsabilidad clara de cada uno de los actores frente a decisiones erróneas.

### **6.4. COMPETENCIA DESLEAL**

Por otra parte, tienen una serie de ventajas que permiten que compitan con empresas más eficientes, aún sin ser ellas mismas eficientes. Además de la competencia de influencias antes mencionada, tienen acceso a crédito más barato, dado un menor riesgo crediticio asociado al aval explícito o implícito del Estado, y en muchos casos disponen de normas preferentes. Ejemplos de lo último son los derechos a servidumbre de ENAP, o a la exclusividad en la explotación de hidrocarburos, o el derecho a llamarse Banco Estado.

---

<sup>8</sup> Existen algunas excepciones como en TVN.

**PROPUESTAS:**

1. En cada empresa se venderá un paquete accionario, representativo al menos de dos directores de cinco, o a una proporcionalidad equivalente.
2. Todas las empresas públicas, en tanto el Estado mantenga derechos por el 50% más uno de la propiedad, se constituirán en un *holding* empresarial. Este estará a cargo de un directorio de 5 miembros. Cuatro de ellos durarán en el cargo 6 años, y se propondrán de a pares al Senado quien los ratificará con alto quórum, a propuesta del Presidente de la República, exigiéndose como requisito experiencia en directorios de empresas privadas. El 5º director se propone por el Presidente a partir de una terna propuesta por la ADP, la cual no puede rechazarse sino hasta la votación en contra y sucesiva de sus cuatro integrantes.
3. El rol del directorio del *holding* es proteger y maximizar el valor patrimonial de las empresas, para lo cual nombrará a tres directores en las empresas que lo integran, a partir de ternas preparadas por el CADP. Los dos miembros se eligen por los privados que adquirieron las acciones transadas de la misma. Para cada empresa el directorio del *holding* establece un plan de trabajo y una proyección del valor esperado de la empresa, identificando los supuestos considerados para las variables exógenas y la sensibilidad de los resultados esperados. Con todo, cada tres años se encargarán estudios externos para recalibrar las proyecciones e identificar las desviaciones respecto a la trayectoria esperada y sus causas. En ningún caso los Ministros o sus representantes podrán participar en los directorios.
4. Se regirán en general por las normas de SA abiertas, y toda información que se entregue a la Superintendencia (conforme a la ley) debe estar disponible para la ciudadanía, salvo los hechos esenciales, para los cuales se podrá mantener la misma reserva que corresponde a una empresa privada.
5. La Contraloría tendrá facultades para fiscalizar las cuentas de todas las empresas en que el Estado sea dueño de 50% más uno de la propiedad, sin exclusiones de ningún tipo. Hoy no están sujetas a esta fiscalización empresas tan importantes como TVN, CODELCO y Banco Estado.
6. Se deben incluir en la calidad de empresas públicas, a los institutos CORFO.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial “Chile: Estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de programas” abril 2005
- Comisión de Reforma del Estado CEP, “Contratos y Remuneraciones de Altos Directivos Públicos”. En S. Valdés (editor), *Reforma del Estado Volumen II: Dirección Pública y compras Públicas*. Santiago, Centro de estudios Públicos, 2002. (También en Estudios Públicos, Documento de trabajo N°89, verano 2003)
- Costa, R. “Propuestas de Solución en Materias de Personal y Plantas Municipales”. En M. Cifuentes y C. Larroulet (eds.), *El Gobierno de las Personas*. Santiago, Libertad y Desarrollo.
- Dirección de Presupuestos, Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1996 – 2005.
- Dirección de Presupuestos. Gestión de Bienes Inmuebles Públicos (mimeo).
- Evans, P. Y J. Rauch. “Bureaucracy and Growth: A Cross National Análisis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth”. *American Sociological Review*, Vol. 64, Octubre 1999.
- Serie Informe Económico N° 127, “Agenda Microeconómica 2002”, Libertad y Desarrollo. Abril 2002.
- Temas Públicos N° 799, “¿Hay real voluntad para enfrentar la captura del Estado?”. Diciembre 2006. Libertad y Desarrollo.
- Temas Públicos N° 806, “Gestión Pública: ¿Es eficiente?” Enero 2007. Libertad y Desarrollo.
- [www.safp.cl](http://www.safp.cl)
- [www.sisp.cl](http://www.sisp.cl)
- [www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl)

## **Serie Informe Económico**

Últimas Publicaciones

- Nº 175**      **¿Son Nuestros Municipios Eficientes?  
Una Aplicación del Modelo de Análisis  
Envolvente de Datos**  
Bettina Horst  
Enero 2007
- Nº 176**      **Concentración y Tamaño de Empresas  
por Sector Económico**  
María de la Luz Domper  
Benjamín Wainer  
Febrero 2007
- Nº 177**      **Modernización del Estado:  
Descentralización y Fortalecimiento  
de los Gobiernos Locales**  
Bettina Horst  
Marzo 2007