

DOI: 10.4067/S0718-09502020000100053

Burocracias legislativas: etnografía sobre los funcionarios de nivel medio en Chile

*Mayra Feddersen Martínez**

RESUMEN

Mediante una etnografía de la Administración realizada al interior del Ministerio del Interior y Seguridad Pública entre marzo de 2015 y 2016, estudié cómo funcionarios de medio nivel participaban en la formulación del anteproyecto de migraciones, logrando cristalizar sus argumentos o forzando una posición contraria en el proyecto que surgió de la presidencia. La principal conclusión de esta investigación es que el trabajo de persuasión que ejecutaban estos sujetos, se realizaba en las sombras de la ley, aprovechando las redes de contacto que estos funcionarios poseían y el poder político que surgía de su cargo y de la confianza conferida. Se exceptúan de esta conclusión los funcionarios de medio nivel que trabajaban para el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos, cuyo poder parecía ser incuestionable. Mediante este trabajo es posible vislumbrar cómo nuevos actores comienzan a surgir y ocupar los espacios que han sido desocupados por los partidos políticos al interior de la Administración del Estado.

Burocracias; discrecionalidad administrativa; facultades legislativas

Legislative bureaucracies: Ethnography of middle level bureaucrats in Chile

ABSTRACT

Based on an ethnography of Chile's public administration conducted inside the Ministry of Interior and Public Security between March 2015 and 2016, I studied how mid-level officials participated in the formulation of the 2017 immigration bill, seeking to crystallize their arguments or forcing a contrary position in the draft that finally emerged from the presidency. The main conclusion of this research is that these mid-level officials navigated the bureaucracy in the shadows of the law, taking advantage of the contact networks that they possessed and the political power that emerged from their position and from the authority's trust on them. Mid-level officials who worked for the Ministry of Finance and the Budget Office were outliers. Their power seemed to be unquestioned. Faced with the weakening of political parties, new actors are beginning to occupy the spaces that politicians are emptying.

Bureaucracies; administrative discretion; legislative functions

* Licenciada en Ciencias Jurídicas, Universidad Diego Portales, Chile. Abogada. Doctora en Filosofía con especialidad en Jurisprudencia y Políticas Sociales, Universidad de California-Berkeley, Estados Unidos. Profesora de Derecho, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Correo electrónico: mayra.feddersen@uai.cl
Artículo recibido el 25.1.2019 y aceptado para su publicación el 30.4.2019.

I. INTRODUCCIÓN

Esta investigación tiene como propósito explorar cómo los funcionarios de medio nivel participan en la formación de los proyectos de ley que emanan del Presidente de la República (en adelante “el Presidente”). Con esto se busca evidenciar una realidad que no ha sido relevada por los estudiosos de la administración pública, al desconocer el rol creador que tienen los sujetos que se encuentran operando entre los funcionarios de alto y de bajo nivel o de ventanilla. Por una parte, los teóricos de la administración pública se han enfocado en escribir acerca de las formas y límites de la discrecionalidad administrativa, olvidando a los sujetos que le dan contenido a estas normas¹. Por otra parte, los académicos de las ciencias políticas y del derecho han analizado el Congreso nacional y el proceso legislativo, pero solo unos pocos han mirado el trascendental papel del Ejecutivo y de sus colaboradores, directos e indirectos, en la elaboración de la voluntad legislativa, que en el caso chileno corresponde a más del setenta por ciento de los proyectos de ley que llegan a ser ley².

En este trabajo, en cambio, se asume que existen funcionarios en la Administración del Estado que participan activamente de la formación de la voluntad del Ejecutivo, logrando cristalizar sus argumentos o forzando una posición contraria en los proyectos que redacta el Presidente. Lo inusual es que este trabajo de persuasión y convencimiento se realiza en las sombras de la ley, capitalizando respecto de atributos personales, redes de contacto y poder político. Un actor clave en este espacio es el Ministerio de Hacienda, por medio de su Dirección de Presupuestos, quien en la práctica sella el futuro de los proyectos que se discuten en la Administración³.

En efecto, en este trabajo se puede comprobar el significativo rol que tuvieron los funcionarios de medio nivel en la formación de la voluntad ejecutiva en la discusión del anteproyecto de migraciones elaborado durante la segunda administración de la presidenta Michelle Bachelet, entre 2014 y 2018. Algunos de estos funcionarios fueron nombrados directamente por el Presidente o fueron seleccionados tras un proceso realizado por la Alta Dirección Pública⁴. Con independencia de su nombramiento, estos sujetos se ubican en este lugar de la Administración por la función y las potestades que desempeñan. Por un lado, ejercen una tarea de administración, es decir de implementación y de ejecución de los mandatos del legislador o del Presidente. Por otro lado, tienen en la práctica mayores grados de libertad al operar en ámbitos técnicos en los que desarrollan una expertise única y colaboran directamente con el público al que tienen que servir. La manera cómo ejercen sus tareas es lo que les entrega autonomía en relación con quien los nombró o a quien le responden, logrando diferenciarse políticamente y generando

¹ SÁNCHEZ, 1994, pp. 121-131; DESDENTADO, 1997, pp. 85-100; CIRIANO, 2000, pp. 249-273; ALONSO, 1998, pp. 320-347.

² ESCUDERO, 2018, p. 137; OSORIO, 2018, pp. 302-303. BRONFMAN, 2016, p. 386.

³ AHUMADA, 2014, p. 157; OSORIO, 2018, p. 307. MARTÍNEZ, 2018, p. 111. Estos autores también reconocieron el importante rol de Hacienda y de la DIPRES en la formulación de las políticas públicas.

⁴ Ley 19.882, 2003, art. 1. MORALES, 2014, p. 427.

capacidades organizacionales que les posibilitan maniobrar astutamente los espacios de discrecionalidad o de indeterminación que les da la norma que los crea y regula⁵.

El propósito de este trabajo es dar cuenta de una experiencia concreta en que funcionarios de medio nivel desarrollaron funciones legislativas al interior de la Administración. Este hallazgo resulta interesante porque presenta al Ejecutivo como un poder del Estado en donde coexisten tensiones, posiciones contradictorias y voluntades que difieren a las de su máxima autoridad y a las de sus funcionarios de exclusiva confianza.

Atender a los funcionarios de medio nivel permite explorar espacios de la Administración pública que han sido olvidados. La lejanía del Presidente los protege y los restringe. Como no tienen llegada directa, estos funcionarios han de desarrollar habilidades propias que les permitan convencer a sus superiores y aproximarse a los oídos de la autoridad máxima. Sin embargo, como se encuentran en el tercer o cuarto lugar de jerarquía dentro de su organismo⁶, tienen la suficiente estabilidad en el cargo para generar relaciones cercanas con sus bases, lo que les otorga mayores niveles de legitimidad. Así, estos funcionarios se encuentran en una situación ideal para impactar en la creación y la implementación de normas, alterando la realidad jurídica al interior y fuera de la organización a la que pertenecen.

Este artículo está dividido en cinco partes. En la primera sección se explica el espacio jurídico en el que se mueven los funcionarios de medio nivel. Se trata de un espacio normado, pero que en la práctica cuenta con amplios márgenes de discrecionalidad. En la segunda sección, el artículo describe el marco jurídico que regula la elaboración de los proyectos de ley del Presidente y que constituye los límites formales a los que están sometidos los sujetos que intervienen en su formulación. En la tercera parte se explicita la forma cómo esta investigadora tuvo acceso a los datos que permiten sostener la tesis de este trabajo y conocer de primera fuente el rol que ejercieron los funcionarios de medio nivel en la elaboración del anteproyecto de migraciones de 2017. Con una noción acerca de la discrecionalidad, el procedimiento específico y revelada la estrategia de acceso a los datos, se puede comprender los hallazgos efectuados. En la cuarta sección se exponen los resultados de la investigación. El trabajo pone énfasis en las habilidades personales y políticas de los funcionarios de medio nivel y en el predominante rol del Ministerio de Hacienda y de su Dirección de Presupuestos. En la última sección se presenta un resumen y se discuten las implicancias de esta investigación.

⁵ CARPENTER, 2001, pp. 354-355.

⁶ CORDERO, 2015, p. 196. El órgano es la unidad diferenciada del aparato administrativo sobre el que recaen las competencias. El organismo engloba a los órganos y los representa judicialmente.

II. POTESTADES DISCRECIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN

Abundante tinta se ha vertido sobre la discrecionalidad administrativa y su correlato, el principio de legalidad⁷. Se asume que sin estos resguardos la autoridad podría excederse y abusar del poder sin dificultades. Desde un punto de vista empírico, sin embargo, ni siquiera el regulador más celoso lograría constreñir completamente a los sujetos que norma. Siempre quedarán espacios de libertad en los que se podrá innovar.

Atendido la realidad expuesta, la doctrina ha intentado reducir los espacios de "libertad" con el fin de evitar que ellos se transformen en ámbitos de arbitrariedad. En los sistemas de derecho continental, ello se ha reflejado en fortalecer el principio de legalidad y en imponer límites al ejercicio de la discrecionalidad precisando estándares de acción para la Administración⁸.

Aun cuando se restringiera *ex ante* o *ex post* la actividad de la Administración, es innegable que, en el desempeño de sus funciones, el funcionario adoptó una decisión, desechando o priorizando sus posibilidades. Estas alternativas que poseía, en la forma más amplia de opciones que le dio el legislador, o más limitado, de interpretaciones que realizó respecto del lenguaje de su mandato⁹, escaparon al ámbito netamente jurídico, abriéndole un espacio de juicio político.

En efecto, toda decisión involucra una acción consciente y un ejercicio de discrecionalidad¹⁰. Para reducir la incertidumbre que esto genera, se ha intentado precisar la función que ejerce el órgano. Así, cuando la Administración realiza funciones de carácter político o adopta decisiones que tienen esa naturaleza¹¹, el grado de discrecionalidad es mayor, pues los límites legales a los que está expuesta son menores. Ahora bien, cuando realiza actividades típicamente administrativas o ejecutivas¹², la discrecionalidad que posee es menor, pues las normas fijan sus parámetros de acción. Sin embargo, habrá casos en que concurren ambos tipos de funciones, políticas y administrativas. En estas circunstancias, atender al nivel de discrecionalidad será central, ya que de ello dependerá

⁷ Por ejemplo, revisar la doctrina nacional SOTO KLOSS, 1996, pp. 11-43; SILVA CIMMA, 1996, pp. 21-24; BERMUDEZ, 2011, pp. 64-66; CORDERO, 2015, p. 76; VALDIVIA, 2018, pp. 141-155.

⁸ CORDERO, 2015, p. 83. Para Luis Cordero la discrecionalidad es estructural, es decir, que se encuentra presente en todas las actuaciones y decisiones de los órganos ejecutores. Así, lo relevante no es limitar la discrecionalidad, sino determinar cuáles son los estándares básicos para poder ser titular de ella y cuáles son los mecanismos de control de su ejercicio.

⁹ CORDERO, 2015, pp. 83-89. La doctrina distingue entre conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad. Los primeros se refieren a márgenes de apreciación que se originan por imprecisiones del lenguaje, mientras que los segundos son decisiones conscientes del legislador de entregarle a la administración opciones, todas igualmente válidas.

¹⁰ DWORKIN, 1977, pp. 31-32.

¹¹ CIRIANO, 2000, p. 255. Para este autor, la discrecionalidad política en sentido amplio significa la facultad que tiene la Administración para modificar de un modo general la realidad en la que actúa, de acuerdo con criterios políticos de conveniencia u oportunidad para los intereses generales.

¹² CIRIANO, 2000, p. 256. Para Ciriano, la discrecionalidad es administrativa cuando implica la concreción de decisiones más generales a casos singulares y donde las decisiones resultan de la interpretación de las normas a circunstancias concretas.

el nivel de especificidad con el que estará regulado su actuar y la intensidad del control que se pueda realizar acerca de sus acciones¹³.

Con todo, incluso determinando el tipo de funciones que ejerce la Administración, la discrecionalidad es inevitable. En efecto, así como lo expresó Ciriano analizando la discrecionalidad económica, en la práctica, es muy difícil diferenciar entre las funciones de gobierno y de administración¹⁴. En muchas ocasiones las decisiones tienen un alto componente político, incluso cuando la determinación la adopta un órgano administrativo ejecutando un mandato legal¹⁵.

En este trabajo parto de la base que los funcionarios que conforman la Administración tienen un margen de acción, posibilitado en un ejercicio de discrecionalidad, cualquiera sea su fuente de atribución o su tipo¹⁶. Este marco puede ser más o menos amplio, según se explicó anteriormente, dependiendo del nivel de detalle de su regulación y de la función que ejerza el órgano. En el caso bajo análisis, los funcionarios realizaron una actividad de legislación en las que, en principio, existirían mayores niveles de “libertad”.

A continuación revisaremos los límites que se le imponen, para luego estudiar si estas restricciones se reproducen en la práctica. Lo anterior con el objeto de determinar cómo los funcionarios de medio nivel ejercen funciones legislativas al interior de la Administración Pública.

III. LEYES DE INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE

Para comprender el procedimiento que rige esta materia, esta sección profundizará respecto de las reglas que han regulado este trámite y algunas interrogantes que surgen de su aplicación.

1. *Los instructivos presidenciales*

Desde 1990 se han dictado dos instructivos presidenciales que establecen el procedimiento acerca de tramitación de los proyectos de ley que se originan en mensajes presidenciales¹⁷. El primero de ellos lo dictó el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle el 18 de marzo de 1994, asignándole el número 211 (en adelante “la instrucción de 1994”). El 14 de marzo de 2016 la presidenta Michelle Bachelet dictó una actualización del

¹³ CIRIANO, 2000, p. 254.

¹⁴ CIRIANO, 2000, p. 249.

¹⁵ CIRIANO, 2000, pp. 251-252.

¹⁶ ALONSO, 1998, pp. 332-333. DESDENTADO, 1997, p. 86. SÁNCHEZ, 1994, pp. 121-130.

¹⁷ CORDERO, 2015, p. 177. Los instructivos son las órdenes que la autoridad administrativa imparte a los funcionarios dependientes, relacionados con el correcto funcionamiento de la ley administrativa o con la necesidad de desarrollar una más eficaz y expedita administración. No son normas oponibles a los particulares y no están sujetas a la toma de razón de la Contraloría General de la República. Mediante ellas no se puede derogar o contradecir un reglamento, decreto u otro acto administrativo de mayor jerarquía normativa.

instructivo de 1994, aprobando su instructivo Nº 1 de 2016 (en adelante “la instrucción de 2016”).

Pese al tiempo transcurrido entre ambos, la similitud entre ellos permite sostener que existe un procedimiento bastante asentado en la forma de tramitar los anteproyectos de ley. Revisado el procedimiento en detalle, se consagran 4 grandes etapas: iniciación, análisis, consulta y firma.

Los proyectos se inician por un ministro o por un Comité Interministerial al Ministerio Secretaría General de la Presidencia (en adelante SEGPRES). Estos pueden adoptar la forma de “sugerencias de ideas matrices” o constituir derechamente un “anteproyecto de ley”. El instructivo de 2016 incluyó también “propuestas de indicaciones”¹⁸.

Iniciado el proyecto, se produce la etapa de análisis. SEGPRES y el Ministerio de Hacienda revisan los antecedentes. Si SEGPRES consideraba que abarca materias de competencia de otros ministerios, los consulta. De existir divergencias, se conforma una comisión *ad hoc*. De producirse acuerdo, se finaliza mediante la firma, la que se podría realizar en ceremonia pública o de forma privada.

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia centralizó todas las actividades de coordinación referidas a la producción de los mensajes presidenciales. Es importante señalar que esta participación no se limitó a la mera gestión de los intereses de los ministerios respectivos, sino que involucró un análisis sustantivo de las propuestas, la designación de asesores por proyecto y la asesoría luego que el proyecto fuera enviado al Congreso¹⁹.

Una segunda novedad que introdujo el instructivo de 2016 es que reguló los antecedentes que se debían acompañar con la propuesta legislativa, exigiendo que se incluyera un borrador con los fundamentos, objetivos y contenidos del proyecto (y si eran indicaciones una descripción de las ideas matrices que las justificaban), un preinforme financiero con el detalle de los gastos que se estimaron necesarios para la implementación y una minuta resumen del proyecto de ley o de las indicaciones²⁰.

La Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Hacienda cumplen un rol central dentro del procedimiento de tramitación de los mensajes. Según señaló el instructivo de 1994, consultada la Dirección de Presupuestos “no podrá procederse a su redacción definitiva sin su opinión favorable”. Enfatizó el mismo punto el instructivo de 2016, pero añadió a la opinión favorable de la Dirección de Presupuestos también la del Ministerio

¹⁸ En este punto existe una diferencia con la instrucción de 1994, la que consagró un procedimiento desformalizado respecto de las indicaciones, flexibilizando este trámite. La instrucción de 2016 sometió a las indicaciones al mismo trámite que los proyectos iniciados como sugerencia de ideas matrices o como anteproyecto.

¹⁹ Ley 18.993, 1990. Esta ley confiere al Ministerio Secretaría de la Presidencia la potestad de asesorar al Presidente de la República en sus relaciones con el Congreso y a su división jurídico-legislativa la facultad de estudiar y revisar los anteproyectos, pudiendo proponer opciones legislativas al Presidente (arts. 2 a) y 6). Ver también el artículo 9 letras a, b, c y d del Reglamento orgánico del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Decreto 7 de 1991 (última modificación en 2017).

²⁰ Constitución Política. El artículo 67 inciso 4 de la Constitución preceptúa “no podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con fondos de la Nación sin que se indiquen al mismo tiempo las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto”.

de Hacienda. La relevancia que se le concedió a este ministerio es concordante con los hallazgos de esta investigación, como se verá más adelante.

Resulta llamativo el papel (o su ausencia) que se le entregó a la sociedad civil durante la tramitación del mensaje. En el instructivo de 1994 se otorgó la facultad a SEGPRES “con plena participación del Ministerio de origen [para oír] a todos los sectores públicos o privados que así lo soliciten y mante[er] permanentemente informado al Presidente de la República”. El instructivo de 2016 contiene una disposición completamente opuesta. Este estableció la reserva del articulado, basándose en una de las causales admisibles de secreto conforme lo preceptúa el art. 21 de la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Ello sería concordante con alguna jurisprudencia del Tribunal Constitucional²¹ y del Consejo para la Transparencia²².

Por último, el instructivo de 2016 reguló cuestiones accesorias a la tramitación, como la consulta indígena, el seguimiento de los proyectos en el Congreso, las urgencias, el patrocinio de mociones y las etapas de promulgación y publicación²³.

En resumen, de la revisión de los dos instructivos que existen respecto de la materia y de las normas que rigen a SEGPRES, la formulación de los mensajes presidenciales se realiza en coordinación con los ministerios y siempre y cuando posea el visto bueno del Ministerio de Hacienda.

2. *Interrogantes acerca del procedimiento de tramitación de los mensajes*

Los anteproyectos del Presidente deben ser “patrocinados” por este o por un ministro o por un comité interministerial dirigido por SEGPRES. Ninguno de los instructivos detalla quién podría ser el autor de dicha iniciativa. Una interpretación de estas normas podría llevar a concluir que quienes patrocinan son también quienes redactan. Sin embargo, dicha aseveración no es del todo correcta, como lo demostrará esta investigación.

Pese a la relevancia de esta materia, existe poca evidencia empírica que dé cuenta de los actores que intervienen en el proceso de formación de la ley en el Ejecutivo, y menos existe información de las estrategias que desarrollan estos distintos sujetos para convencer a la máxima autoridad en la pertinencia de sus posiciones. Así, para Osorio existen diferentes sujetos que participan de la formulación de la política pública, destacando al Presidente, a sus asesores, al gabinete ministerial, al Ministerio de Hacienda y a la Dirección de Presupuestos²⁴. Huneus, en tanto, enfatiza el rol de los tecnócratas, los asesores que proveen de asistencia directa al Presidente. Para este autor, de forma creciente desde el retorno a la democracia, los partidos políticos han ido perdiendo

²¹ Tribunal Constitucional, 13.01.13, rol N° 2246-12. El tribunal ha sostenido que el espacio para el debate de los proyectos de ley está en el Congreso Nacional.

²² Consejo para la Transparencia, 01.10.14, rol C2121-14 y 21.07.17, rol C2576-17.

²³ No analizaré estos aspectos, porque escapan a los objetivos de este artículo, que es referirme a la participación de los funcionarios de la Administración antes que los mensajes presidenciales sean enviados al Congreso.

²⁴ OSORIO, 2018, pp. 302-307.

su capacidad de influir en la generación de políticas públicas, siendo desplazados por expertos sin experiencia política²⁵.

El rol que desempeñan los asesores del Presidente o de los ministros se confirma en mi investigación. En efecto, en la elaboración del primer proyecto de ley del presidente Sebastián Piñera, Rodrigo Ubilla, el Subsecretario de Interior, contrató a un ingeniero que había trabajado previamente como asesor parlamentario para redactar el anteproyecto del Ejecutivo (entrevista 40 y notas de campo). Esta misma fórmula se ocupó en 2018 para redactar las indicaciones al proyecto de Extranjería y Migración que estaba en el Congreso desde el 2013, encomendándolas a tres profesionales, dos abogados y un administrador público²⁶.

En los instructivos presidenciales revisados se incluye a varios actores, dentro de estos no se menciona expresamente a los asesores. ¿Significa ello una derogación de la dirección presidencial? No. Lo que este olvido deja en evidencia es la complejidad que existe en el procedimiento de formulación de los mensajes presidenciales y la escasa evidencia disponible acerca de este proceso. La opacidad de este, “torna frágil el proceso de formulación de políticas públicas, dado que puede concentrarse un poder excesivo en un grupo limitado de actores...”²⁷ en los que es más difícil ejercer algún grado de *accountability*²⁸.

El trabajo de campo en el que se construye esta investigación es una primera aproximación para aclarar esta gran incógnita. Gracias al estudio etnográfico, según relataré en detalle a continuación, de un proceso específico en donde observé la forma cómo se gestaba la voluntad ejecutiva, puedo otorgar ciertas luces respecto de la forma cómo interactúan distintos funcionarios para producir esta voluntad.

Además de identificar a los actores que participaron del proceso de formulación del anteproyecto de la nueva ley de migraciones que redactó la expresidenta Michelle Bachelet y que fue enviado al Congreso en 2017²⁹, me propongo revelar las principales estrategias que estos actores ejecutaron para convencer a la máxima autoridad del país. Con ello, estoy contribuyendo a la literatura disponible concerniente a discrecionalidad y aportando con elementos objetivos para determinar la intensidad de discrecionalidad que ejercen estos funcionarios cuando actúan dentro de la esfera de sus funciones legislativas y el grado de influencia que poseen cuando intervienen en la formulación de la ley³⁰.

²⁵ HUNEEUS, 2018, p. 33.

²⁶ ARTAZA, 2018.

²⁷ OSORIO, 2018, p. 303.

²⁸ Ley 20.730, 2014. El artículo 3 señala los sujetos pasivos de la ley. En este listado no están incluidos expresamente los asesores. Sin embargo, indica el inciso segundo que podrán quedar cubiertos quienes tengan atribuciones decisorias relevantes o influyan decisivamente en quienes tengan dichas atribuciones, y reciban por ello regularmente una remuneración. Todos los años, el jefe superior del servicio debe publicar en la página *web* una resolución que incluya un listado de estas personas.

²⁹ Boletín 11395-06.

³⁰ OSORIO, 2018, p. 303. Osorio no estudia empíricamente el peso que ejerce cada actor en la formulación de la política pública, sino que afirma que su grado de influencia se desprende del rol que le asigne el Presidente, debido a la naturaleza presidencial del régimen político chileno.

Antes de entregar mis resultados, revisaré la metodología que me permitió llegar a las conclusiones que estoy presentando.

IV. METODOLOGÍA

La metodología de este estudio es etnográfica³¹ y la principal parte del trabajo en terrero se realizó desde el 1 de febrero de 2015 al 1 de marzo de 2016. Luego de una afiliación informal con el Departamento de Extranjería y Migraciones (en adelante el “Departamento”) entre mayo y junio de 2014, obtuve una autorización de su jefe nacional para realizar observaciones en terrero por un año consecutivo partiendo en marzo de 2015, en el marco de su plan de impulsar una nueva ley de migraciones para Chile.

La inquietud de explorar el rol de los funcionarios de la Administración en la formulación de los proyectos de ley del Presidente surgió de manera inductiva cuando me encontraba reflexionando acerca de mi primer acercamiento al Departamento cuando pensaba en una manera de reintegrarme al trabajo de este órgano³². En julio de 2014, el Presidente firmó un decreto supremo que creaba el Consejo de Política Migratoria (en adelante el “Consejo Político”), cuya función era proponer la política migratoria de Chile³³. El Departamento de Extranjería había sido nombrado la secretaría técnica de ese Consejo. En dicho documento se estableció la obligación de reunir al Consejo dos veces al semestre. A septiembre de 2014, cuando me comuniqué con el director nacional, no se habían reunido. Aproveché la oportunidad de proponerme como secretaria de actas de dicho Consejo y ofrecerme para hacerme cargo de su coordinación ejecutiva. Al poco andar y gracias a mi posición de asesora en políticas migratorias y de abogada en el Departamento de Extranjería, pude encargarme, además de gestionar el Consejo Político, de coordinar el Consejo Técnico de Política Migratoria³⁴ y de participar en los equipos

³¹ La principal diferencia entre la etnografía y otras metodologías cualitativas es que el investigar se inserta en el espacio estudiado y se convierte en un participante más. El nivel de involucramiento puede variar dependiendo del grado de inserción que tenga el investigador. Así, este podrá ser un simple observador, un investigador que observa y participa, y un participante más, completamente integrado. El acceso y profundidad de los hallazgos variaría según los distintos roles que el investigador logre. Con todo, es admisible recalcar que con la etnografía no se busca realizar generalizaciones a base de una muestra probabilística, como ocurre con las metodologías cuantitativas, sino más bien entender los procesos que sostienen ciertos actores y las dinámicas en un contexto específico. ADLER Y ADLER, 1987; EMERSON *et al.*, 2011, pp. 1-18.

³² CHARMAZ, 2006, pp. 10-11.

³³ Decreto 1393, 2014. El Consejo de Política Migratoria estaba compuesto por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y la Subsecretaría del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de la Mujer y de la Equidad de Género. A su primera sesión se invitó al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Defensa, ninguno de los dos integraba formalmente el Consejo.

³⁴ Decreto 1147, 2015. La función principal del Consejo Técnico de Política Migratoria era generar los insumos técnicos para que el Consejo de Política pudiera funcionar. Estaba compuesto por los 8 ministerios que conformaban el Consejo de Política, además de varios órganos dependientes y de servicios públicos.

redactores del anteproyecto de ley de migraciones que elaboraba el Departamento y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Durante mi trabajo en el Departamento tomé nota de 2.340 horas de interacciones que se dieron en las salas de reuniones, oficinas, pasillos, ascensores, trayectos y actividades sociales. Observé y conversé informalmente con abogados, asesores, administradores, embajadores y usuarios. Entrevisté formalmente a más de 71 actores con interés en la política pública objeto de mi análisis. Así, contacté a funcionarios de los distintos ministerios que tenían interés en la política migratoria (funcionarios de medio nivel), a funcionarios de municipalidad que se relacionaban directamente con inmigrantes (principalmente operadores y administradores), a parlamentarios de las zonas del país con mayor presencia migrante, a organizaciones de migrantes y representantes de organismos internacionales y a asociaciones gremiales.

Por último, entrevisté a abogados defensores de migrantes y a académicos expertos en la temática. En todas mis entrevistas, seguí una pauta común de preguntas tendientes a determinar el perfil del entrevistado, su experiencia e interés en la temática y su conocimiento acerca del papel que las normas, tribunales, organizaciones civiles, partidos políticos y la Administración han tenido en la definición de la política migratoria en Chile. Esta pauta se fue adaptando a medida que la conversación progresaba, atendiendo la experiencia particular del sujeto entrevistado³⁵.

Gracias a la etnografía y a las entrevistas semiestructuradas pude desarrollar una perspectiva enfocada en los funcionarios, y en particular en la interpretación acerca de la forma cómo estos iban construyendo sentido en sus interacciones y comportamientos al interior de la Administración cuando estaban involucrados en actividades aledañas o directas a la formulación de un mensaje presidencial en la temática migratoria.

Sumado a estas fuentes de información, revisé documentos proporcionados por las diferentes personas entrevistadas y otros que llegaron a mi poder en el contexto de mi trabajo como asesora del Departamento. Dentro de estos documentos obtuve estadísticas, presentaciones en formato ppt, informes de gestión, planes de trabajo, documentos de trabajo, proyectos de circulares u oficios, leyes, reglamentos y decretos.

Para la realización de esta investigación conté con los permisos del comité de ética de la Universidad de California Berkeley. En virtud de lo anterior, toda la información que se proporcionará intentará resguardar la identidad de los informantes, alterando sus nombres y en la medida que resulte necesario el contexto en que fueron emitidas para resguardar su anonimato.

V. RESULTADOS

Durante la formación del anteproyecto de nueva ley de migraciones de 2017, pude identificar dos grandes estrategias utilizadas por los diferentes actores que participaron

³⁵ WEISS, 1995.

de la formulación de esta. A su vez, encontré que el Ministerio de Hacienda ejercía una influencia que excedía sus atribuciones legales. Revisaré primero las estrategias y luego el papel del Ministerio de Hacienda.

1. *Las estrategias de los funcionarios de nivel medio*

Los funcionarios ocupaban dos estrategias principales. Por un lado, estos ponían en operación sus contactos previos y generaban nuevas redes que les permitiesen aproximarse a los oídos (o despacho) del Presidente³⁶. El uso de las redes sociales como una forma de obtener beneficios individuales no es un tema nuevo en la sociología³⁷ y ha dado lugar a toda una línea de investigación dedicada al análisis de las redes³⁸. Por otro lado, los funcionarios de la Administración hacían un uso estratégico del poder político que poseían. Este poder surgía en algunos casos de la misma ley que les otorgaba competencia, en cuyo evento revestía de mayor intensidad; en otras circunstancias, el poder dependía de los atributos personales del sujeto que lo detentaba y era por esta razón más frágil. A continuación revisaré ambas estrategias, ilustrándolas con ejemplos concretos extraídos de mi investigación de campo.

a) Capitalizar los contactos previos y generar nuevos

Los funcionarios que se encuentran en un tercer o cuarto grado de jerarquía en la Administración no tienen un contacto directo con el Presidente. Su relación con este es exclusivamente por intermedio de su superior jerárquico, en el caso de los órganos dependientes, o indirectamente por medio de los ministros con quienes tienen una relación de tutela, si son órganos descentralizados³⁹. En este contexto, los contactos previos que tenga el funcionario de nivel medio y los que pueda desarrollar serán fundamentales para aumentar su capacidad de impactar la política pública que se elabore en el Ejecutivo.

La estructura centralizada y jerárquica de la Administración en Chile dificulta que los órganos que se encuentran en los niveles más bajos de la jerarquía posean algún grado de influencia en la política pública del Ejecutivo. Sin embargo, la escasa relevancia administrativa puede ser contrarrestada con una nutrida red de contactos.

En efecto, el Departamento se ubica al interior del Ministerio del Interior y Seguridad Pública⁴⁰, depende directamente de la Subsecretaría del Interior⁴¹, y funciona como un departamento⁴². Por muchos años, el Departamento de Extranjería operó al margen del

³⁶ OTTONE, 2016, p. 93. Como lo expresa este autor, la confianza y los lazos previos son factores claves para asesorar al Presidente.

³⁷ BOURDIEU, 1986, pp. 241-258.

³⁸ LATOUR, 2005.

³⁹ CORDERO, 2015, p. 190.

⁴⁰ Decreto Ley 1094, 1975, art. 91. Decreto con fuerza de ley 7.912, 1927, art. 3 f)

⁴¹ Ley 20.502, 2011, art. 9.

⁴² Ley 18.575, 2001, art 27.

Ministerio del Interior. Los jefes del Departamento nunca eran citados ni considerados por su jefe directo (entrevista 53 y 41). La escasa relevancia quedaba demostrada en que la tramitación de las causas contenciosas y la elaboración de los proyectos legislativos eran encargados a un asesor externo (entrevista 53). Lentamente, la situación del Departamento comenzó a cambiar. El vuelco más claro se produjo en 2014 cuando se integró un “político emergente” (entrevista 20). Este sujeto tenía experiencia en la administración y en la política. Desde la Universidad militaba activamente en un partido y antes de egresar había comenzado a trabajar dentro del gobierno. Así, por ejemplo, antes de ser designado jefe del Departamento de Extranjería, había trabajado en el Ministerio del Trabajo, de Salud, de Obras Públicas y en el gabinete del Ministro del Interior. Su conocimiento político unido con su experiencia dentro de la Administración, favorecieron su rápida integración (a pesar de su inexperiencia con el tema) y pueden explicar los significativos avances que este sujeto efectuó en los casi cuatro años que ocupó el cargo⁴³.

La valoración que este sujeto tenía de la importancia de los contactos quedó en evidencia muy tempranamente en su administración. Así, una vez que asumió el cargo, su primera actividad fue reanudar las relaciones con las organizaciones de migrantes, modificando la tensa relación que existía previamente (entrevistas 3, 4, 6, 8, 10, 12, 15).

Junto con lo anterior, hizo uso de los contactos que poseía al interior del Ministerio del Interior y de la presidencia para lograr que la Presidenta participara de varias actividades que organizó para dar visibilidad a su institución. De este modo, entre el 2015 y el 2016, Michelle Bachelet entregó cartas de nacionalización a los refugiados que venían de Palestina (22 de junio de 2015)⁴⁴, inauguró la nueva sede del Departamento en Fanor Velasco (18 de mayo de 2016)⁴⁵ y otorgó las cartas de nacionalidad a los hijos de los refugiados palestinos (20 de junio de 2016)⁴⁶. Pese a estas apariciones y apoyos simbólicos del jefe superior del país, la participación del Presidente no se tradujo en un apoyo al trabajo prelegislativo que estaba realizando el jefe del Departamento.

Los ejemplos que se han descrito previamente permiten ilustrar la importancia de las redes de contacto, y cómo por su intermedio una institución que tiene escaso poder dentro de la Administración puede servirse de estas redes para dar visibilidad a su institución y de paso justificar acciones que sobrepasan sus limitadas atribuciones legales. Esta estrategia no solo era utilizada por el Departamento. Funcionarios al interior del Ministerio de Salud se beneficiaron de su conocimiento y experiencia en la Administración para lograr que se aprobara una circular que permitía entregar asistencia de salud a inmigrantes que se encontraran sin sus papeles al día (notas de campo). Esta misma estrategia fue utilizada para obtener la firma de los ministros, por intermedio de sus jefes de gabinete, para la creación del Consejo Político (entrevista 57 y notas de

⁴³ ROJAS Y SILVA, 2016, pp. 7-9.

⁴⁴ EXTRANJERÍA, 2019.

⁴⁵ EXTRANJERÍA, 2019.

⁴⁶ EXTRANJERÍA, 2019.

campo) y para la aprobación y firma del instructivo presidencial N° 5 de 2015 (notas de campo)⁴⁷.

Las redes también pueden limitar la acción de alguna institución o de algún funcionario. Jaime era un especialista en migraciones y cuando lo conocí era el encargado de la unidad de migraciones de su Ministerio. En su entrevista, me comentó que recibía llamadas anónimas a su teléfono para amedrentarlo. Estas mismas personas lo criticaban frente a sus superiores para acusarlo de sus dichos, de sus acciones, esperando que se limitara su actuar (entrevista 44). Esta presión puede explicar por qué este funcionario fue desvinculado de su cargo al cabo de un año de gestión.

El uso de las redes de contacto al interior de la Administración no era una estrategia empleada únicamente por los funcionarios del Ejecutivo. El capital social que poseían algunas personas que se encontraban fuera de la Administración, les permitía conseguir entrevistas y conversar directamente con las autoridades, fuera de los canales institucionales. Las fuentes de sus contactos eran diversas. Para algunos provenían de su experiencia profesional. Muchas personas que habían trabajado en alguna organización de migrantes ahora trabajaban para una municipalidad o para el Estado. Para otras, los contactos provenían de sus redes personales, porque conocían a las autoridades que participaban en sus actividades escolares o religiosas (entrevista 15).

En resumen, las redes de contacto abrían oportunidades para los funcionarios que no tenían competencias, o cuyas competencias estaban limitadas a la ejecución de una labor netamente administrativa. Del mismo modo, estas redes le servían a las organizaciones que se encontraban fuera de la Administración, pero que exigían un rol en la definición de las políticas públicas. Ahora bien, las redes de contacto por sí solas no fueron capaces de generar los resultados esperados por el sujeto que las movía. Además de ello, el funcionario tenía que detentar algún grado de poder político que le asegurare que sus pretensiones serían oídas y correspondidas.

b) El uso estratégico del poder político

El primer paso para la existencia del poder político es que exista una potestad conferida por ley, o que, en su defecto, que el sujeto actúe dentro de las facultades y en el marco de la confianza que le asignó su autoridad directa. El segundo paso, es que el funcionario decida hacer uso de este espacio de poder, con independencia de su origen, y actúe consecuentemente.

La ley asignó potestades a la Administración, la que quedó habilitada para actuar dentro de los límites y con los propósitos fijados al momento de consagrarse⁴⁸. Pues bien, a la potestad no le corresponde ningún deber, positivo ni negativo, sino una simple sujeción de otros sujetos. Por ello se dice que la potestad genera una situación pasiva de inercia, es decir, un sometimiento a los efectos que produce con la imposibilidad de

⁴⁷ Instructivo Presidencial 5, 2015.

⁴⁸ CORDERO, 2015, p. 79.

excusarse de soportarlos⁴⁹. De lo expuesto se desprende que la potestad existe como tal desde que el legislador la aprueba. Sin embargo, ella producirá efectos jurídicos desde el momento en que el funcionario en el que recae decida ponerla en ejercicio.

Lo interesante y controvertido es determinar cuándo el sujeto hará uso de su potestad. Si bien el qué y el cómo están determinados por la ley, el cuándo podría convertirse en un ejercicio político (salvo que la misma ley establezca un plazo, en cuyo caso el funcionario no tiene libertad para elegir el momento en que pondrá en movimiento su poder o facultad). Los funcionarios de medio nivel con los que me relacioné, hacían un uso estratégico de sus potestades para conseguir objetivos políticos concretos.

Por ejemplo, el jefe del Departamento aceptó su nombramiento porque consideró que podría “consolidar y justificar su paso por el Estado y por la actividad política”. Él venía a ocupar su cargo para “hacerlo todo. Y eso hace que cuando me preguntas acerca de lo que hago, la verdad es que hago más de lo que es mi cargo” (entrevista 57). Explicando aún más su motivación y la extensión de sus acciones, me dijo:

“Un jefe de departamento debería limitarse a administrar lo que sus competencias y atribuciones y las propias normas le señalen, no es la opción que tomé yo, por tanto aparte de administrar la fábrica, que es esta capacidad de la institución o del departamento de producir visas, permanencias definitivas y nacionalizaciones, yo llegué con la idea de agregar, de darle un valor a este departamento y ese mayor valor está dado por una capacidad de gestión política, de innovación respecto de su forma de operar, y respecto sobre todo, del sentido que tiene el trabajo” (entrevista 57).

En los hechos, el entendimiento de este funcionario de su rol en la Administración y de su función significó que entre 2014 y finales de 2015 dictó 25 circulares, participó de la generación de dos decretos supremos⁵⁰, creó dos nuevas visas⁵¹, modificó el reglamento de extranjería⁵², realizó una consulta ciudadana en 8 ciudades del país en donde recabó opiniones acerca de una nueva ley de migraciones⁵³ y cambió la imagen corporativa de su Departamento⁵⁴.

⁴⁹ CORDERO, 2015, p. 80.

⁵⁰ El decreto supremo que crea el Consejo de Política Migratoria y el decreto supremo que crea el Consejo Técnico de Política Migratoria, que se explicaron previamente.

⁵¹ Circular 6, 2015 instruye sobre visación temporaria de unión civil; Circular 7, 2015 instruye sobre visación temporaria por motivos laborales.

⁵² Decreto 1930, 2015.

⁵³ Migraciones para el Chile que viene, conclusiones Encuentros Consultivos, Nueva Ley de Migraciones, enero de 2015. La consulta ciudadana contó con la participación de 621 organizaciones y se generaron 196 propuestas.

⁵⁴ En la primera ceremonia en donde se otorgó el sello migrante, el 8 de octubre de 2015, el jefe del departamento de extranjería comenzó a instalar el nombre de “Migraciones Chile” para referirse a su organización (notas de campo). Este nombre aún se emplea en algunos de los trípticos informativos que el departamento usa para publicitar cambios, en su cuenta de Facebook y de Twitter. <https://www.facebook.com/dpto.extranjeria/> y <https://twitter.com/dptoextranjeria?lang=en> (consultado el 10/01/19).

Algunos funcionarios al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores también hacían uso político de las potestades que les confería la ley para dirigir la agenda gubernamental de migraciones. Es importante tener presente que respecto de extranjería, las competencias de este ministerio se limitaron al otorgamiento y prórrogas de los permisos de residencia fuera del país⁵⁵. Pese a lo anterior, entre 2014 y 2016 mantuvieron un activo involucramiento al interior del país. Por ejemplo, en septiembre de 2014, el ministro de Relaciones Exteriores firmó con el coordinador residente de las Naciones Unidas un convenio de colaboración para definir las áreas principales en las que esta institución centraría su asistencia para el período 2015-2018⁵⁶. En virtud de este convenio, funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores participaron activamente de las actividades organizadas por la Organización Internacional de las Migraciones para apoyar el trabajo que estaban realizando en las municipalidades con los migrantes de y fuera de la Región Metropolitana (notas de campo).

Otro ejemplo en donde este ministerio actuó ejerciendo sus facultades generales de representar a Chile en foros internacionales⁵⁷, pero a espaldas del Ministerio del Interior, tuvo lugar en la Conferencia Sudamericana de Migraciones que se llevó a cabo en Santiago de Chile en octubre de 2015. En dicha oportunidad, los funcionarios a cargo informaron del programa de la conferencia cuando quedaba un mes para su realización, limitando las posibilidades de modificarlo (notas de campo). Solo posteriormente y luego que el Ministerio del Interior criticó su actuar, se abrieron a recibir las sugerencias de otros funcionarios y a darles algún rol en la definición de la agenda de la conferencia (notas de campo).

Un ejemplo de pérdida de poder político permite aclarar mejor la relevancia del cuándo se ejerce una decisión política. En el 2014 se había contratado al alero de la subsecretaría de servicios sociales a un asesor encargado de desarrollar una agenda migratoria al interior de este ministerio. En el 2015 esta persona aceptó otro cargo de mayor responsabilidad en la Administración. Lo reemplazó otra persona que tenía conocimiento y experiencia en migraciones. Para el año 2015 su unidad contaba con 2 funcionarios más y se financiaba con un programa piloto. Pese a la ejecución del programa en 2015, no se renovó el piloto para el año siguiente. En enero de 2016 se le pidió la renuncia al

⁵⁵ Decreto Ley 1094, 1975, art. 92 y 93. Este ministerio también tienen competencia en materia de refugio y de residencias oficiales.

⁵⁶ NACIONES UNIDAS, 2015-2018.

⁵⁷ Ley 21.080, 2018, art. 1. "El Ministerio de Relaciones Exteriores, es la Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño, planificación, prospección, conducción, coordinación, ejecución, control e información de la política exterior que este formule, proponiendo y evaluando las políticas y planes orientadas a fortalecer la presencia internacional del país, y velando por los intereses de Chile, con el propósito de elevar la calidad del desarrollo, seguridad y bienestar nacional. La representación de Chile ante otros Estados, organizaciones y foros internacionales de competencia de esta Secretaría de Estado se ejercerá a través de las misiones diplomáticas, representaciones permanentes ante organizaciones internacionales y misiones especiales en el exterior de su dependencia. No obstante, aquellas que no sean dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores deberán coordinarse con esta Secretaría de Estado en el ejercicio de sus funciones".

entonces jefe de la unidad, aduciendo falta de recursos (entrevista 44). Sin embargo, en febrero de 2016 se nombró a una sucesora, con la instrucción de liderar esta temática dentro y fuera del Ejecutivo (notas de campo). Sin embargo, luego de algunos meses, la unidad terminó cerrándose. Los cambios de cabeza, y finalmente su terminación, dan cuenta de la fragilidad de la unidad dentro del ministerio. Ante la ausencia de una disposición legal que la justificara, las acciones de quienes la conformaban dependían de mantener la confianza de quien los había elegido para dicha función.

En resumen, el poder político que detenta un funcionario de la Administración le permite hacer un uso estratégico de las potestades que le confiere la ley o de las facultades que le reconoce la autoridad que lo nombra. Esto durante o mientras se mantenga su poder. En algunas ocasiones, como se ejemplificó previamente, el poder político permitió hacer una interpretación extensiva de sus atribuciones e ir más allá incluso de la letra de la ley. Pese a lo descrito, un ministerio se restaba de estas estrategias. A ello me aboco a continuación.

2. *El papel del Ministerio de Hacienda*

Un lugar aparte merece el Ministerio de Hacienda. Ello porque estos órganos además de ejercer las dos estrategias revisadas anteriormente, esto es un manejo astuto de sus redes y de su poder político (entrevista 2), tenían un poder *de facto* que les daba una autoridad incuestionable.

En lo que respecta a la formulación de la voluntad del Ejecutivo, el procedimiento cambiaba según quien iniciara el anteproyecto. Por ejemplo, me relató un entrevistado que, “en un proyecto que venía apoyado por el Ministro del Interior, el proyecto [venía] más o menos preparado y en pocas semanas se nos impuso la necesidad de hacerles observaciones, comentarios, pero el proyecto iba sí o sí” (entrevista 65). Otro entrevistado me confirmó este mismo antecedente. Lo anterior concuerda con lo expuesto más arriba, en cuanto el poder político que tenga un ministro determina su grado de influencia dentro de la Administración (entrevista 2).

La investigación de campo deja en evidencia que el instructivo que dictó la presidenta Bachelet tenía como objetivo ordenar la tramitación de los anteproyectos de ley al interior del Ejecutivo. Sin embargo, el efecto real que produjo fue que ordenó los proyectos que no tenían prioridad, o que provenían de los ministerios con menor relevancia. En estos casos, se sometían a las etapas que se mencionaban o estas podían variar según si el funcionario hacía uso de las dos estrategias revisadas previamente. Con todo, la excepción era el Ministerio de Hacienda. Un funcionario que había trabajado por más de 20 años en SEGPRES, me indicó que si un proyecto era propuesto por el Ministerio de Hacienda, este no seguía ningún procedimiento, sino que iba directamente al Presidente (entrevista 2).

Esta información es concordante con los hallazgos de esta investigación. El funcionario que trabajó en SEGPRES durante el segundo período de Michelle Bachelet y que probablemente redactó el instructivo de 2016, me aclaró,

“No existe un sistema, siempre se ha tratado de poner un sistema único de procedimientos para la generación de proyectos de ley en el Ejecutivo. Sin embargo, a más político el proyecto de ley, más particular o único es el proceso de deliberación al interior del Ejecutivo” (entrevista 65).

Dentro del Ejecutivo, el Ministerio de Hacienda tiene significativos poderes políticos. Según fue señalado anteriormente, el Ministerio de Hacienda no consulta con ningún ministerio cuando quiere promover un proyecto de ley. El ministro va directamente al Presidente (entrevista 2)⁵⁸. Pareciera que este estatus prioritario se irradiara a todos los funcionarios que trabajan en esta institución, ya que actuarían como si su ministerio tuviese control en las prioridades legislativas.

La participación de los representantes del Ministerio de Hacienda en el anteproyecto de migración comenzó después de la convocatoria del Consejo Político, once meses después de que el departamento de extranjería había comenzado a redactar su borrador. Este comité extendido (en adelante “el comité extendido”) se juntó por primera vez el 17 de noviembre de 2015. Desde esa fecha hasta el 8 de diciembre se reunió dos veces por semana. En la primera reunión los representantes del Ministerio de Hacienda aclararon que asistían solo para escuchar la discusión, pero que no iban a ofrecer ninguna opinión oficial hasta el final. Después de la tercera reunión, dejaron de asistir (notas de campo).

A causa de la postura de los representantes del Ministerio de Hacienda, la relación con sus funcionarios se tramitó por cuerda separada y privada. Solo después de insistir activamente de la importancia de su presencia durante la discusión del “comité extendido”, acordaron reunirse privadamente con el equipo que lideraba los esfuerzos de coordinación. El 22 de diciembre de 2015 fue la primera reunión en las dependencias del departamento de extranjería. Los tres representantes del Ministerio de Hacienda criticaron duramente el proyecto, señalando que no tenía un enfoque claro ni definido. En su opinión, “no estaba cerca de un primer borrador”. Este comentario se produjo luego de 11 meses de trabajo al interior del Ministerio del Interior, lo que incluía dos comités internos y un comité en donde se trabajó con los asesores de gabinete del ministro del Interior.

La segunda reunión tuvo lugar en las oficinas del ministro de Hacienda, el 7 de enero de 2016. La cita terminó abruptamente cuando su máximo representante aclaró que había estado realizando averiguaciones al interior de su ministerio para conocer la agenda legislativa del Presidente. Según el funcionario, la Dirección de Presupuestos no tenía el anteproyecto en su agenda. Por lo anterior, sugirió terminar la reunión y discutir esta situación con las autoridades del Ministerio del Interior. Concluyó recomendando que

“Si el Departamento quería avanzar, tenía que reorientar sus estrategias, ya sea presentar una ley amplia sin costo o proponer enmiendas concretas a la ley de extranjería. Si decidía continuar con el proyecto tal como estaba, requeriría del apoyo expreso de su ministro, y eso llevaría mucho más tiempo” (notas de campo).

⁵⁸ Otros autores también han destacado este rol. Ver nota N° 4.

A pesar de la tardía intervención, los representantes del Ministerio de Hacienda determinaron que no correspondía continuar con el borrador del anteproyecto de migración, y por esta razón, con la agenda del Departamento de Extranjería, ya que ello no se encontraba dentro de la priorización que hacía su ministerio. Indirectamente, desacreditaron el trabajo del “comité extendido” y desconocieron la instrucción que se había generado por parte del Consejo Político. Así, sin mayor conocimiento del fondo del asunto, cimentaron el anteproyecto de migración.

En resumen, y con la excepción del Ministerio de Hacienda, los funcionarios de medio nivel que participaron de la formación de la voluntad presidencial hicieron uso de herramientas extralegales para asegurar que su posición fuera escuchada por sus superiores. Pese al fracaso de sus esfuerzos, el trabajo no fue en vano, en cuanto su propuesta sirvió de base para el proyecto que finalmente envió la presidenta Michelle Bachelet al Congreso en 2017⁵⁹.

VI. CONCLUSIONES

En este artículo me propuse describir cómo los funcionarios de medio nivel participaban de la formación de la voluntad del Ejecutivo, expresada en los proyectos de ley que este presenta en el Congreso nacional. Este objetivo no se puede cumplir si no se aceptan dos presupuestos de base. Por un lado, se reconoce el rol central que cumple el Ejecutivo en el proceso legislativo, tanto en la iniciativa de los proyectos como en su discusión. Por otro lado, y ante la evidencia del debilitamiento de los partidos políticos, se comienza a asumir que el espacio dejado por estos comienza a ser llenado por otros actores.

En este trabajo se reconoció un rol creador a los funcionarios de medio nivel, esto es a aquellos funcionarios que operaban en ámbitos en donde lograron desarrollar una *expertise* única y a su vez colaborar directamente con el público al que sirven. No son marionetas del Presidente, sino que tienen un poder de acción que puede ser coincidente o contrario a la voluntad de la máxima autoridad. En el ejercicio de sus cargos, estos funcionarios adquirieron algún grado de autonomía respecto del Presidente que los ha elegido o que los supervisa.

En el anteproyecto de ley de migraciones se puede observar dos estrategias empleadas por estos funcionarios para promover sus agendas políticas dentro de la Administración. Así, mediante el aprovechamiento de sus redes de contactos, estos funcionarios podían disminuir la distancia entre ellos y el Presidente, logrando en algunas ocasiones convencer a la máxima autoridad de sus preferencias. A su vez, administrando estratégicamente el poder político que les otorgaba su cargo, interpretaban extensivamente sus potestades para justificar acciones que iban más allá de la descripción de su posición, bajo un entendimiento amplio de su función pública. Basados en estas dos estrategias, funcionarios con

⁵⁹ Boletín 11395-06.

pocas atribuciones legales lograron imponer sus preferencias más allá de sus órganos y de sus funcionarios dependientes. Pues bien, la excepción a estos hallazgos son los funcionarios que trabajan en el Ministerio de Hacienda y en la Dirección de Presupuestos, los que reclaman y ejercen un poder superior y pueden decidir el futuro de un anteproyecto de ley dentro del Ejecutivo.

Asumiendo la iniciativa de otros actores, distintos del Presidente, surge una nueva problemática que será necesario atender en futuras investigaciones. Ante la opacidad que reina en el proceso de formulación de las políticas públicas al interior del Ejecutivo, el poder se puede concentrar en un número reducido de actores, en los que existen menos mecanismos institucionales de fiscalización. Entender el contexto y la forma cómo se desenvuelven estos sujetos resulta fundamental para asegurar que las decisiones representen los intereses de todos quienes serán regulados por dichos actos.

BIBLIOGRAFÍA

Libro:

- ADLER, Patricia A., and ADLER, Peter, 1987: *Membership Roles in Field Research*. Vol. 6. Sage.
- ALONSO MAS, María José Alonso, 1998: *La Solución Justa en las Resoluciones Administrativas*. Universitat de Valencia.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge, 2010: *Derecho Administrativo General*. Abeledo Perrot-Legal Publishing.
- CARPENTER, Daniel P., 2001: *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton University Press.
- CHARMAZ, Kathy, 2006: *Constructing Grounded Theory. A Practical Guide through Qualitative Analysis*. Sage.
- CIRIANO, Vela; CÉSAR, David, 2000: *Administración Económica y Discrecionalidad: Un Análisis Normativo y Jurisprudencial*. Lex Nova.
- CORDERO VEGA, Luis, 2015: *Lecciones de Derecho Administrativo*. Thomson Reuters.
- DESDENTADO DAROCA, Eva, 1997: *Discrecionalidad Administrativa y Planeamiento Urbanístico Construcción Teórica y Análisis Jurisprudencial*. Thomson Reuters Aranzadi.
- DWORKIN, Ronald, 1977: *Taking Rights Seriously*. Harvard University Press.
- EMERSON, Robert M.; FRETZ, Rachel I., and SHAW, Linda L., 2011: *Writing Ethnographic Fieldnotes*. University of Chicago Press.
- HUNEEUS, Carlos, and AVEDAÑO, Octavio, 2018: *El Sistema Político de Chile*. Huneeus, Carlos y Avedaño, Octavio. Ciencias Políticas. LOM.
- LATOUR, Bruno, 2005: *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford University Press.
- OTTONE, Ernesto, 2016: *El Segundo Piso. Un Ejercicio de la Memoria*. Debate.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, 1994: *Discrecionalidad Administrativa y Control Judicial*. Tecnos.
- SILVA CIMMA, Enrique y VERGUGO LAY, Aliro 1996: *1 Derecho Administrativo Chileno y Comparado: Introducción y Fuentes*. Principios Fundamentales del Derecho Público y Estado Solidario. Editorial Jurídica de Chile.
- SOTO KLOSS, Eduardo, 1996: *Derecho Administrativo: Bases Fundamentales*. Tomo II. El principio de juridicidad. Ed. Jurídica de Chile.
- VALDIVIA, José Miguel, 2018: *Manual de Derecho Administrativo*. Tirant Lo Blanch.

WEISS, Robert S., 1995: *Learning from Strangers: The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. Simon and Schuster.

Capítulo de libro:

- ESCUADERO, María Cristina, 2018: “El Congreso Nacional: Organización y Funciones”, en *El Sistema Político de Chile*, Huneeus, Carlos y Avedaño, Octavio, pp. 119-51. Ciencias Políticas. Santiago: LOM.
- HEISS, Claudia, and SZMULEWICKS, Esteban, 2018: “La Constitución Política de 1980”, en *El Sistema Político de Chile*, Huneeus, Carlos y Avedaño, Octavio, pp. 85-117. Ciencias Políticas. Santiago: LOM.
- HUNEEUS, Carlos, 2018: “La Democracia Semisoberana y La Representación Política Tecnocrática”, en *El Sistema Político de Chile*, Huneeus, Carlos y Avedaño, Octavio, pp. 19-54. Ciencias Políticas. Santiago: LOM.
- HUNEEUS, Carlos, 2018. “Los Partidos Políticos y Su Debilitamiento”, en *El Sistema Político de Chile*, Huneeus, Carlos y Avedaño, Octavio, pp. 153-91. Ciencias Políticas. Santiago: LOM.
- MARTÍNEZ, Christopher, 2018: “La Presidencia En El Chile de La Posdictadura”, en *El Sistema Político de Chile*, Huneeus, Carlos y Avedaño, Octavio, pp. 85-117. Ciencias Políticas. Santiago: LOM.
- OSORIO Gonnet, Cecilia, 2018: “Formulación de Políticas Públicas En Chile”, en *El Sistema Político de Chile*, Huneeus, Carlos y Avedaño, Octavio, pp. 301-31. Ciencias Políticas. Santiago: LOM.

Artículo de revista:

- AHUMADA FRANCO, Paula, 2014: “La Administración Presidencial y El Control de La Burocracia”. *Revista de Derecho Público*, Nº 76: 149-168. <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2014.35375>.
- BRONFMAN VARGAS, Alan, 2016: “Presidencialismo y el poder presidencial en el proceso legislativo chileno”. *Revista chilena de derecho* 43: 369-400. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372016000200002&nrm=iso.
- MORALES CASSETTI, Marjorie, 2014: “Nueva gestión pública en Chile”. *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 34: 417-38. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2014000200004&nrm=iso.

Documento en formato electrónico:

- ROJAS PEDEMENTE, Nicolás, and SILVA DITTBORN, Claudia, 2016: “La Migración en Chile: Breve Reporte y Caracterización”. Informe Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana Migraciones y Desarrollo, 44, disponible en https://www.extranjeria.gob.cl/media/2016/08/informe_julio_agosto_2016.pdf [fecha de consulta 16.01.19]
- NACIONES UNIDAS, Marco de Asistencia para el Desarrollo del Sistema de Naciones Unidas en Chile 2015-2018 (en poder de la autora).

Normas jurídicas:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA, decreto 100 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile con fecha de 22 de septiembre de 2005.
- LEY 18.993 que crea Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República con fecha de 21 de agosto de 1990.

- LEY 18.575 Ley Orgánica Constitucional de bases generales de la Administración del Estado con fecha 5 de diciembre de 1986.
- LEY 19.882 regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica con fecha 23 de junio de 2003.
- LEY 20.730 regula el *lobby* y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios con fecha 8 de marzo de 2014.
- LEY 20.502 crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales con fecha 21 de febrero de 2011.
- LEY 21.080 modifica diversos cuerpos legales con el objeto de modernizar el Ministerio de Relaciones Exteriores con fecha 20 de marzo de 2018.
- DECRETO CON FUERZA DE LEY 7.912 decreto que organiza las Secretarías del Estado con fecha 5 de diciembre de 1927.
- DECRETO LEY 1094 establece Normas sobre Extranjeros en Chile con fecha 19 de julio de 1975.
- DECRETO 1393 crea Consejo de Política Migratoria con fecha 22 de septiembre de 2014.
- DECRETO 1147 crea Consejo Técnico de Política Migratoria con fecha 28 de agosto de 2015.
- CIRCULAR 6, 2015 instruye sobre visación temporaria de unión civil.
- CIRCULAR 7, 2015 instruye sobre visación por motivos laborales.
- INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL 5 de 2015, Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria de fecha 6 de noviembre de 2015.
- PROYECTO DE LEY DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA, Boletín 8970-06.
- PROYECTO DE NUEVA LEY DE MIGRACIONES, Boletín 11395-06.

Sentencias:

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, sentencia de fecha 13 de enero de 2013, rol 2246-12.
- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, sentencia de fecha 1 de octubre de 2014, rol C2121-14.
- CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA, sentencia de fecha 21 de julio de 2017, rol C2576-17.

Prensa:

- ARTAZA, 2018: Los Rostros Detrás de la Política Migratoria de Piñera, *La Tercera*, 22 de diciembre de 2018. Consultado el 08/01/2019. Disponible en <https://www.latercera.com/reportajes/noticia/los-rostros-detras-de-la-politica-migratoria-de-pinera/457225/>
- EXTRANJERÍA, NOTICIAS, Presidenta Bachelet encabeza entrega de cartas de nacionalización a refugiados Palestinos, disponible en <https://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2015/06/24/presidenta-bachelet-encabeza-entrega-de-cartasde-nacionalizacion-a-refugiados-palestinos/> [consultado el 09/01/19].
- EXTRANJERÍA, NOTICIAS, Presidenta Bachelet inaugura nueva sucursal del Departamento de Extranjería y Migración, disponible en <https://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2016/05/18/presidenta-bachelet-inaugura-nueva-sucursal-del-departamento-de-extranjeria-y-migracion/> [consultado el 09/01/19].
- EXTRANJERÍA, NOTICIAS, Presidenta entregó cartas de nacionalización a hijos de refugiados palestinos, disponible en <https://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2016/06/21/presidenta-entrego-cartas-de-nacionalizacion-a-hijos-de-refugiados-palestinos/> [consultado el 09/01/19].

