

un mejor Estado para Chile

PROPUESTAS DE
**MODERNIZACIÓN
Y REFORMA**



Consortio
para la **Reforma**
del **Estado**

■ | **Personas en el Estado**

■ Personas en el Estado

Resumen

- 1| En esta área se desarrollaron cinco proyectos: “Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública” (Gianni Lambertini y Ernesto Silva M.), “Estudio sobre Estatuto Administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile” (Carlos Portales), “Hacia un Estado más efectivo en educación: una mirada a la regulación laboral docente” (Harald Beyer y Paulina Araneda), “La gestión de personas en el sector público de salud chileno: ¿excesiva rigidez o desaprovechamiento de las flexibilidades existentes?” (César Oyarzo y Ulises Nancuante) y “Otros regímenes laborales especiales” (Carlos Pardo y Patricia Orellana).

Hacia un perfeccionamiento del sistema de Alta Dirección Pública

- 2| El Sistema de Alta Dirección Pública chileno (SADP) ha generado un positivo interés de personas provenientes de distintos sectores por participar de este mecanismo de concursos. Como algo negativo del sistema, se observa que la instalación del SADP no ha sido homogénea en todos los ministerios, siendo el área Salud la más problemática. Otros aspectos relevantes tienen relación con que las personas que estaban previamente en un cargo han tenido altos porcentajes de éxito en los concursos y el preocupante porcentaje de concursos declarados desiertos en el segundo nivel.
- 3| Estudios e informes relacionados con el SADP han propuesto, entre otras cosas, crear servicios mixtos, donde el directivo máximo es nombrado por la autoridad política pero el resto de los directivos de alto nivel son seleccionados por SADP. Se ha propuesto también incorporar todas las Superintendencias al SADP en forma integral o mixta, e incorporar al sistema a todos los programas que suponen asignaciones presupuestarias significativas. Se ha postulado además que los directivos de las empresas públicas sean elegidos por concurso y extender gradualmente el SADP hacia la administración municipal. Se ha postulado también la determinación de plazos legales para estos trámites y la aplicación del silencio positivo.
- 4| A partir de la situación actual, se propone que el Consejo de Alta Dirección Pública se constituya como el directorio del SADP, dependiendo de éste tres direcciones: área selección de directivos, área gestión de directivos y área de relaciones con ministerios. El Consejo pasaría a ser un directorio del sistema de gerentes públicos, y eje central del desarrollo de políticas de RR.HH. para

los altos directivos. El director de la Dirección de Servicio Civil pasaría a ser un funcionario de confianza del Consejo, pudiendo ser removido por éste si lo estima necesario.

- 5| Se propone además realizar mejoras de economía procesal y de fijación de plazos en los procesos. Además, los representantes del Consejo en los comités de segundo nivel debieran ser expertos en RR.HH. y debieran incluirse en el SADP a todos los servicios con excepción de la Presidencia de la República, Dirección de Seguridad Pública e Información, DIPRES, Gendarmería y CONADI. Asimismo, debiera aplicarse el SADP como default para los nuevos servicios que se creen, incorporar programas de ministerios y subsecretarías al sistema y explorar la extensión y difusión del sistema a municipios, gobiernos regionales, empresas públicas y SEREMI. Por otra parte, sería positivo distinguir entre servicios mixtos y servicios integrales, categoría que debiera ser solo aplicada para aquellos servicios cuyas autoridades superiores tienen rango de ministro o subsecretario de acuerdo al ordenamiento legal.
- 6| Se propone además avanzar en flexibilidad presupuestaria y de gestión de los RR.HH. de los servicios, traspasando a los directivos la flexibilidad presupuestaria que hoy administra DIPRES. Asimismo, es importante establecer un proceso de inducción formal para cada directivo público que inicie el desempeño de su cargo, además de crear una instancia de coaching, acompañamiento y capacitación permanente. También deben generarse bandas de remuneraciones comparativas con el sector privado por cargos y áreas, sin un diferencial mayor al 20 ó 25 por ciento en cada cargo, eliminando el tope actual de remuneraciones definido en el cargo del subsecretario.
- 7| Debe revisarse la definición de metas en convenios de desempeño y plazos para las mismas e integrar estas metas a los otros instrumentos que se usan para planificar, controlar y evaluar la gestión del Estado. Los resultados de los convenios de desempeño deben ser públicos y tener incidencia relevante en la remuneración variable del directivo y en su capacidad de gestionar con mayor autonomía.

Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile

- 8| El Estado chileno ha mostrado en las últimas décadas, una creciente pérdida de profesionalismo y capacidad en el personal de su administración para responder de manera efectiva y oportuna a las demandas del país por un mayor nivel de desarrollo. Además, determinados grupos de poder manejan muchas veces la agenda pública. El problema no es de tamaño sino de efectividad del aparato público.

- 9| En el aparato público chileno no se utilizan los tradicionales manuales de descripción de puestos y estos se definen considerando los productos a desarrollar o los resultados a obtener. Tampoco existe una definición detallada de los perfiles requeridos para ocupar determinados cargos, sino que se contempla un conjunto de requisitos genéricos comunes para todas las dependencias del gobierno central. Por otra parte, cada institución pública de la Administración Central tiene definida su planta de personal, y es difícil lograr una revisión periódica de cargos y requisitos y perfiles. Además, es prácticamente imposible movilizar personal de un servicio del Estado a otro y hasta ahora, se ha optado más bien por promover el ingreso de las personas a contrata por periodos de un año. En este sentido, el sector público se maneja con un sistema laboral dual, en el que conviven la inamovilidad de una parte de los trabajadores con la inestabilidad de los funcionarios a contrata.
- 10| Con respecto a las evaluaciones de desempeño, el sistema de calificaciones es usado en todos los servicios públicos, pero éste no es un instrumento eficaz. En los últimos años, los gobiernos han intentado avanzar en la profesionalización de estas prácticas pero esfuerzos no han logrado modificar la costumbre de evaluar a todos los funcionarios con una calificación muy elevada. En el caso de los PMG, el sistema no ha sido internalizado del mismo modo por todos los servicios y algunos que se fijaron inicialmente metas fáciles de cumplir o que cumplieron etapas anteriores con dificultad, no realizaron el esfuerzo institucional para establecer metas más exigentes. En relación a las metas e indicadores, la estrategia fue ceder inicialmente en el otorgamiento de incentivos a cambio de bajos niveles de exigencia. Hay que avanzar hacia la instalación de mecanismos de fijación y evaluación de metas que tengan mayor independencia, y contar con evaluaciones independientes. En este sentido se observan avances en el Poder Judicial, Registro Civil y Servicio de Impuestos Internos.
- 11| Con respecto a las compensaciones, la situación salarial es uno de los puntos peor percibidos desde el punto de vista de los funcionarios. Sin embargo, para una gran mayoría de cargos y competencias similares con la empresa privada, los funcionarios públicos están mejor remunerados. La distancia respecto a la empresa privada es aún considerable, en cambio, en los cargos directivos, profesionales y técnicos. Se han incorporado bonos variables para plantas y contratas. Si bien es un primer paso importante, falta alcanzar mayor cobertura de dicha remuneración variable y que los incrementos remunerativos estén asociados a mayor productividad.
- 12| El despido de funcionarios de planta se da con muy poca frecuencia, debido a la complejidad del sistema de sumarios administrativos y distorsiones del sistema de calificaciones. La inamovilidad de sus funcionarios es quizás el principal escollo para una verdadera reforma de la gestión del personal del

gobierno central. Por otra parte, hay que notar que en el sector público no existen mecanismos formales de negociación colectiva. Sin embargo, la ley es infringida persistentemente y se da una negociación de hecho, sin reglas y condiciones claras. En este sentido, sería importante establecer un marco claro de negociación y establecer condiciones bajo las cuales es aceptable la huelga como medio de resolución de conflicto, además de instalar medios alternativos de resolución de conflictos, como la mediación.

- 13| Actualmente la administración de personal está fuertemente centralizada, incorporando importantes grados de rigidez. La mayor parte de las atribuciones se concentran en la DIPRES. Además, cada vez que es necesario cambiar la estructura organizacional de un servicio, se requiere de una ley.
- 14| A partir de la situación descrita, se proponen acciones. En primer lugar, avanzar hacia mejores definiciones de los perfiles de competencias, incorporando competencias para la adaptabilidad laboral. Además, debe impulsarse que las dotaciones sean resorte del ejecutivo y no requieran ley (esto normado por Hacienda) y continuar con el congelamiento de las plantas y, al mismo tiempo, modificar sustancialmente el esquema de contratación a contrata, mediante la incorporación de personal al sector público mediante un nuevo contrato laboral, avanzando hacia un sistema laboral único más cercano al Servicio Civil británico. Se debe instalar una cláusula que establece que el empleador podrá poner término al contrato de trabajo debido a necesidades de la empresa y resolver adecuadamente la situación de las personas en modalidad de contrata, pasando desde contratos anuales a una relación por varios periodos. Se sugiere también aplicar de forma más extendida el esquema de selección por competencias, y considerar en los procesos de selección las competencias generales para trabajar en el sector público. Además, la definición de objetivos en las evaluaciones de desempeño debe ser independiente de quien toma decisiones. Se sugiere que la definición de metas sea una función central de un directorio con grados de independencia suficientes respecto a los funcionarios. La evaluación del cumplimiento debe ser realizada por un órgano competente externo.
- 15| Hay que apuntar además a un mejoramiento de las remuneraciones totales de los funcionarios públicos por la vía de ir incrementando la porción variable, asociada a productividad. Para las promociones, deben ser las capacidades demostradas en el trabajo el criterio principal. Se propone promover un nivel mayor de flexibilidad que permita integrar, promover y despedir funcionarios dentro de cada organismo del gobierno central, además de introducir elementos de empleabilidad y actualización permanente de competencias.
- 16| Sobre la gestión de las relaciones laborales, se deben instalar reglas que regulen de manera clara y transparente la negociación colectiva y el manejo de los conflictos entre autoridades y sindicatos del sector público. Esto

debiera pasar por la posibilidad de que exista la negociación colectiva en el sector público, lo que debiera producirse mediante la determinación de un marco reglado con parámetros claros y conocidos ex-ante. La estructura de negociación debería tener un componente central importante y considerar un grado importante de discrecionalidad, para que cada servicio se pueda generar una estructura de incentivos económicos de acuerdo a las productividades individuales y por área de cada organismo.

- 17| En términos estratégicos, y para instalar estas propuestas, hay que considerar que Chile ha retrocedido respecto a momentos anteriores. Además, los gremios del sector público comprenden que en frente no tienen una contraparte consistente en sus posturas. El Gobierno debe ofrecer a los nuevos contratados un régimen laboral diferente al actual, implementando en un esquema de gradualidad, entre otros elementos, un contrato plurianual basado en desempeño a cambio de compensaciones variables más sustantivas y un desarrollo de carrera de acuerdo a criterios de meritocracia. Es importante no obligar a los funcionarios de planta y a contrata a cambiarse al nuevo sistema, pero hacer sustancialmente más atractivas las nuevas condiciones laborales.

Hacia un Estado más efectivo en educación: una mirada a la regulación laboral docente

- 18| El sistema chileno presenta gran oferta de estudiantes de pedagogía de educación básica y una sobredotación docente en este nivel. La gran demanda por estudios superiores, los bajos costos de entregar formación pedagógica y los salarios relativamente altos que ofrece la profesión para personas de bajas habilidades ha generado este equilibrio. Este tiene el inconveniente adicional de que el marco legal, a pesar de todas las modificaciones realizadas, no permite que el sistema distinga a buenos profesores, oriente claramente su desempeño al logro de los aprendizajes de los estudiantes y vele con claridad por un aula con profesores destacados. En este sentido, la política pública debe actuar sobre diversos frentes. Es, desde luego, indispensable atraer a una mayor proporción de jóvenes de altos puntajes a la pedagogía, asegurar una formación de calidad para ellos y generar condiciones de desarrollo y contractuales alternativas.
- 19| Varios países tienen estatutos especiales para sus docentes, pero son escasos los que le aseguran una inamovilidad a todo evento. En muchos, se agrega que el ingreso definitivo a la carrera docente se produce cuando han mostrado efectividad en el aula. Por otra parte, los aumentos de remuneraciones deben entenderse como un proceso que reconoce la importancia del profesor en la sociedad. El desafío es reemplazar en una proporción importante la lógica de la dignificación por otra que la combine con la del desempeño y el mérito. Ello validará uno de los grandes desafíos que es promover una

mayor valoración del quehacer docente que se logra, entre otros aspectos, reduciendo brechas de los salarios respecto de otras carreras y generando una combinación entre exigencia y apoyo que fortalezca la dignidad de los docentes en tanto realizan un aporte fundamental al país.

- 20| Teniendo estos propósitos en consideración, es clave contar con un marco que recoja las necesidades del sistema de resguardar el derecho a una educación de calidad para todos sin excepciones. Pensando en esta dimensión, es apropiado considerar que el estatuto docente es un instrumento que plantea dificultades en el fomento de un desarrollo profesional docente y de una carrera profesional de calidad y de prestigio. Si ello es así no cabe duda que se afecta el cumplimiento de ese derecho. Entre sus defectos se encuentra que los establecimientos municipales tienen pocas posibilidades de definir sus equipos pedagógicos y encarece el costo de proveer docencia a los alumnos por la mera acumulación de experiencia del cuerpo docente sin que ello se traduzca necesariamente en mejores desempeños. Además, hace muy difíciles los traslados y, por tanto, la coordinación de todo sostenedor. Los cambios que se le han introducido en los últimos años y que han comenzado a transformar la lógica inicial del estatuto deben refinarse y acelerarse. El marco que rige la elección de directores tampoco es particularmente adecuado. Por otra parte, la estructura salarial definida legalmente aún está muy influenciada por consideraciones como la antigüedad antes que el buen desempeño.
- 21| Estas reformas se hacen más urgentes ahora que está cambiando de manera significativa la forma en que el Estado desarrollará su acción en el campo educacional. En efecto, este definirá estándares de aprendizaje que los establecimientos deberán satisfacer y los hará exigibles a través de la agencia de calidad al grado de que si, después de un período razonable, estos no son satisfechos la escuela, liceo o colegio en cuestión no podrá seguir impetrando la subvención. Ello exige para darle consistencia a este enfoque varios cambios adicionales que son especialmente relevantes para los sostenedores públicos. Un Estado que está centrado en el control no debería estar involucrado en la gestión. Pues bien, ahora se involucra en la gestión pedagógica. Así, el sistema municipal como proveedor de educación es desplazado continuamente de dicha gestión al grado que se plantea que los establecimientos estatales están enfrentados a medidas o incentivos contradictorios que los confunden en el buen logro de su misión. Ello no debería volver a ocurrir una vez que funcione en plenitud la nueva institucionalidad. La gestión pedagógica debe ser enteramente responsabilidad de los sostenedores y los directores de los establecimientos públicos. Pero, para que esa responsabilidad sea efectiva, los sostenedores y los establecimientos estatales deben tener, también, grados mayores de autonomía en la definición de sus cuerpos docentes y de sus condiciones laborales.

- 22| Como propuestas, se considera que el Estado debe concentrarse en definir criterios nacionales generales, similares a los que actualmente establece para los establecimientos particulares subvencionados y permitir negociaciones colectivas descentralizadas. La solución es avanzar hacia una efectiva descentralización que otorgue mayor poder de decisión a las comunidades educativas locales en materias pedagógicas y las dote de suficientes capacidades para asumir esa tarea.
- 23| Se propone además vincular en forma más potente las remuneraciones con el desempeño, introduciendo una mayor diferenciación de salario de acuerdo a las competencias, conocimientos y destrezas de los profesores. Se puede conservar, sin embargo, un vínculo entre antigüedad y remuneraciones de modo de asegurar una cierta proyección de los docentes. En relación a la negociación colectiva, se estima que la carrera profesional docente debería gradualmente, a medida que el sistema educativo construya más capacidades, establecer solo pisos para los docentes de acuerdo a su calificación. Los sostenedores estatales podrán establecer compensaciones adicionales a sus docentes que se definirán a través de negociaciones colectivas a nivel de sostenedor. Es importante que las evaluaciones sean profesionales y no discrecionales y en una primera etapa se puede requerir un apoyo del gobierno central para la consolidación de este proceso y en el futuro la definición de criterios orientadores de dicha evaluación y una supervisión de que ésta es llevada de manera justa. Asimismo, el diseño de la carrera requiere velar porque se consideren reconocimientos individuales y no solo colectivos. Además, deben agregarse incentivos por establecimiento que estén asociados a mejoras en su desempeño.
- 24| Por otro lado, las instituciones descentralizadas responsables de la educación estatal deben tener ejecutivos seleccionados profesionalmente y evaluados periódicamente. Esto debe hacerse a través de un sistema similar a la Alta Dirección Pública. Deben generarse además mayores exigencias y reconocimientos a la carrera directiva, extendiendo la evaluación a través de convenios de desempeño a los equipos directivos. Es importante establecer evaluaciones más sistemáticas y debería existir un proceso muy selectivo al interior de la carrera profesional docente para calificar para un cargo directivo. En relación a la carrera docente, ésta debe contener reconocimientos extraordinarios para los docentes competentes y destacados que realicen sus tareas en establecimientos con niños muy vulnerables. Por otra parte, no debe descartarse un proceso de inducción, en tanto se espera que los profesores destacados del sistema puedan compartir sus buenas prácticas con profesores jóvenes y en donde el entrenamiento en la didáctica y en el desempeño en el aula es crucial.
- 25| Por último, se postula que convendría introducir en una etapa más avanzada la posibilidad de que sostenedores estatales y directivos de estableci-

mientos, a partir de criterios generales definidos centralmente, definen sus propios sistemas de evaluación. Además, podría rescatarse la experiencia de países exitosos, donde profesores dedican parte del tiempo a observar clases de otros maestros en cada período escolar y analizan lecciones modelos. Todo ello con el objetivo de contar con un sistema que aprenda de sus experiencias y a través de esa vía mejore sus desempeños.

La gestión de personas en el sector público de salud chileno: ¿excesiva rigidez o desaprovechamiento de las flexibilidades existentes?

- 26| En Chile, la dinámica del sector Salud en los últimos años ha estado marcada por profundas transformaciones en su organización, sistemas de financiamiento y modelos de atención. Actualmente existe una multiplicidad de estatutos aplicables a quienes trabajan en salud, diferentes sistemas de carrera funcionaria, diversos sistemas de remuneraciones, distintos mecanismos de generación de autoridades, pocos incentivos para el desarrollo profesional en la Atención Primaria de Salud y poca utilización de mecanismos de flexibilidad vigentes.
- 27| La evidencia internacional permite pensar en algunos puntos a replicar en Chile. Entre estos: i) definición de las plantas de funcionarios en base al desarrollo de las funciones que realizan, más que al título que posean, ii) explicitación de las causales en que procede la contratación temporal del personal, iii) incorporar como causal de cesación de servicios la edad de jubilación y iv) en materia de incentivos pecuniarios, entregar mayores remuneraciones en caso de especialidades en falencia y entregar incentivos relacionados con los sistemas de información y registro.
- 28| Con respecto a propuestas específicas, éstas deben considerar ciertos problemas que conforman el marco de la situación actual. Estos son: i) mientras los establecimientos de salud se mantengan dentro de las bases generales de la Administración del Estado, subsistirá una rigidez laboral propia de los estatutos funcionarios, ii) a pesar de la creación de un sistema de generación de Alta Dirección Pública, destinada a mejorar el funcionamiento de la gestión directiva de los establecimientos hospitalarios, la situación continúa con serios problemas debido al alto porcentaje de concursos desiertos, iii) problema serio de remuneraciones y de incentivos de carácter profesional y iv) existencia de organizaciones sindicales fuertes que generan un clima de permanente conflictividad.
- 29| Considerando este diagnóstico, se propone avanzar hacia una mayor flexibilidad laboral. Se requiere en primer término una nueva definición de dotaciones que se ajusten a las actuales necesidades. Lo anterior se puede lograr por una ley que reforme las actuales plantas de los servicios de salud. Además, deben mantenerse y extenderse los incentivos por desempeño en condiciones difíciles, diseñar buenos incentivos por desempeñar cargos de

jefaturas, por cumplimiento de metas, asignaciones por desempeño individual, generar mayores incentivos para contratar o mantener profesionales de la salud en su mayor etapa productiva en el sector público y modificar el sistema de evaluación individual para que no pase que solo en casos excepcionales un funcionario es calificado en lista 2 o 3. Se propone además modificar los turnos liberados de guardia y otorgar capacidad resolutive a los médicos de la Atención Primaria de Salud. Adicionalmente, se requieren mejorar los procesos de capacitación y generar modelos de gestión médica que apoyen la labor de dichos profesionales. Deben insertarse además reconocimientos adecuados y responsabilidad del equipo de salud.

- 30| Para viabilizar cambios como los propuestos, se requiere, en primer lugar, darle soporte a la gestión por medio de incorporar a la comunidad a la gestión de los establecimientos. En segundo lugar, conseguir que los sindicatos vean en las reformas una relación balanceada de costos y beneficios. Para esto, debe avanzarse decididamente en la creación de un directorio que administre y gestione el centro de salud. Por otra parte, es fundamental plantear los cambios como un proyecto de inversión. Las ganancias que se esperan de las reformas deben ser compartidas con los trabajadores. Las formas de indemnizarlos por los costos del ajuste deben diseñarse, pero resultan poco viables reformas que no incorporen ofertas compensatorias.

Otros regímenes laborales especiales

- 31| La existencia de los regímenes laborales especiales es una manifestación de los distintos procesos de modernización que ha experimentado el Estado chileno para responder a las demandas de los ciudadanos. En algunos casos, también responden a la naturaleza especial de las instituciones cuya misión se centra en la seguridad nacional, en la seguridad pública interior o en el servicio exterior. Los procesos modernizadores de las instituciones afectas a algún régimen especial han buscado dotarlas de herramientas de gestión más flexibles para orientar y promover el buen desempeño por parte de los funcionarios. Además, constituyen interesantes experiencias pilotos cuyas mejores prácticas podrían extenderse al resto de las instituciones u orientar el establecimiento de un nuevo régimen de personal.
- 32| En relación a los mecanismos de ingreso, en general, los sistemas fijados por el Estatuto Administrativo son los mismos que utilizan los regímenes especiales. Sin embargo, se diferencian en cuanto al universo de personal al cual se le aplican. En relación a las modalidades de contratación, en el Estatuto Administrativo se distinguen las calidades jurídicas de planta (carrera y exclusiva confianza), contrata y honorarios. Los regímenes estatutarios especiales incorporan todas o algunas de dichas calidades jurídicas, pero también incluyen a aquellos contratados bajo el Código del Trabajo. En algunos regímenes estatutarios especiales todo el personal es de exclusiva

confianza. Existen además estatutos especiales en que todo su personal está sujeto al Código del Trabajo. También distintas leyes han permitido que instituciones públicas regidas por el Estatuto Administrativo puedan contratar parte de su personal sujeto a ese Código.

- 33| En relación a los sistemas de promoción, existen diversas disposiciones legales que han modificado para determinados Servicios Públicos las normas de promoción extendiendo a un mayor número de casos los concursos internos y/o permitiendo que los funcionarios a contrata participen en ellos. Esto ha permitido que el mérito sea el factor más importante para la promoción.
- 34| Con respecto a la evaluación de desempeño, los sistemas utilizados por las instituciones con regímenes especiales se asemejan al sistema de calificaciones del Estatuto Administrativo. No obstante esto, en algunos casos varía el tipo de órgano calificador o sus integrantes, adaptándose a la realidad institucional. Numerosos servicios han dictado reglamentos especiales de calificaciones incorporando nuevos factores y/o subfactores de evaluación e instrumentos de evaluación (autoevaluaciones, retroalimentación del equipo, encuestas, compromisos de desempeño individual).
- 35| Por último, el análisis de los sistemas de remuneraciones, permite notar la existencia de una serie de asignaciones que se utilizan en ciertos organismos públicos. Entre éstas: i) Asignación de Estímulo por Cumplimiento de Metas de Recaudación de Deuda Morosa Recuperada en Cobranza (Tesorería), ii) Bonificación de Estímulo por Desempeño Funcionario en el Consejo de Defensa del Estado, iii) Incentivo Anual al Desempeño (JUNJI), iv) Incentivo al Desempeño Directivo (SERCOTEC, CONAF), v) Incentivo al Desempeño en el Ministerio de Relaciones Exteriores, vi) Bonificación por Calidad de Satisfacción al Usuario (Registro Civil), vii) Asignación de Estímulo a la Eficiencia Institucional (CONAF), viii) Incentivos al Desempeño Individual (varias instituciones aplican una bonificación de estímulo funcionario que se otorga al 25 por ciento de los funcionarios Directivos, Profesionales y Fiscalizadores mejor calificados), ix) Asignación de Eficiencia Institucional (varias instituciones aplican esta asignación para la cual es necesario haber cumplido las metas anuales de eficiencia institucional en un porcentaje igual o superior al 75 por ciento) y x) Bonificaciones al Desempeño (Servicio Nacional de Aduanas).

Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública*

GIANNI LAMBERTINI

Ingeniero Civil Industrial de la Universidad de Chile. Fue Tesorero General de la República. Se desempeñó en distintos cargos dentro del Servicio de Impuestos Internos. Actualmente es asesor del ministerio de Hacienda en materias de personal, gestión de servicios dependientes y en temas de alta dirección pública.

ERNESTO SILVA

Abogado, Master of Public Policy de la Universidad de Chicago. Actualmente es vicerrector de Pregrado de la Universidad del Desarrollo, y director ejecutivo del Centro de Políticas Públicas de la Facultad de Gobierno de la misma universidad.

Introducción

La interacción entre política y administración pública ha estado en el debate por mucho tiempo. La definición de las líneas que separan el ámbito de acción de políticos y funcionarios ha sido parte de las tareas difíciles de enfrentar en materia de definiciones públicas y de estrategia de administración del Estado.

El tradicional paradigma sobre separación entre política y administración ha encontrado dificultades para su aplicación en la realidad. ¿Qué roles de la administración pública son políticos y qué roles son de administración? La respuesta a estas interrogantes no es fácil y no existe una respuesta conclusiva en la materia.

Esta compleja discusión se ha sumado además a dos debates fundamentales en las sociedades modernas. El primero guarda relación con el control que la sociedad quiere ejercer sobre la capacidad de nombramiento de funcionarios por parte de la autoridad política de turno. El segundo tiene que ver con la capacidad actual de los Estados de reclutar directivos de excelencia para proveer los bienes y servicios que la sociedad demanda a sus autoridades.

Respecto de la limitación de los nombramientos políticos, se ha considerado crecientemente que la reducción de la discrecionalidad política para nombrar directivos públicos, en especial en roles ejecutivos, es una estrategia que apunta en la dirección correcta. Esta estrategia busca reemplazar la selección a partir de criterios políticos por un proceso de selección orientado principalmente por el mérito y por criterios objetivos. De esta forma se aseguraría contar con los “mejores” candidatos posibles para la dirección de áreas de importancia para el buen funcionamiento

* Los autores agradecen la colaboración de los altos directivos públicos que fueron entrevistados para este trabajo, los comentarios realizados por las integrantes del CACP Rosanna Costa y María Luisa Brahm y, en especial, los aportes que hicieron llegar los profesionales Isabel Undurraga y Luis Zaviezo. Cualquier error es responsabilidad de los autores.

del Estado; a la vez, esta lógica permitiría reducir los riesgos de corrupción y de uso del poder de turno para “premiar” a correligionarios leales por parte de quien tiene la tarea de asignar los cargos.

Respecto de la adecuación de la organización de los Estados a las nuevas demandas ciudadanas en la provisión de bienes y servicios, existen diversos elementos que justifican la organización de nuevas estructuras de selección de directivos. La falta de información y rendición de cuentas respecto de los resultados de las actividades de los servicios, la falta de transparencia en el uso de los recursos y en la asignación de personas y responsabilidades en los procesos, la falta de coincidencia entre los perfiles esperados de los directivos y los perfiles reales, entre otras materias, han llevado a proponer esquemas nuevos para organizar la estructura de personas en los Estados.

Dentro de estos desafíos, el grupo de los directivos públicos superiores se ha constituido en una especie de elite sometida a un tratamiento y esquema especial.

Así, diversos países han creado esquemas especiales de selección, gestión y remuneración de los altos directivos públicos.

Si bien en Chile se había discutido por años la posibilidad de instalar una nueva institucionalidad para los altos directivos públicos,¹ fue la Ley 19.882 la que creó un nuevo sistema de selección y gestión de los altos directivos, conocido como el Sistema de Alta Dirección Pública, cuyo análisis es objeto de este trabajo.

El trabajo busca describir y entender los primeros años de implementación del SADP, identificando algunas áreas problemáticas y señalando propuestas de perfeccionamiento del sistema. Para ello, el trabajo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar se presenta una descripción de la creación e instalación del SADP. Luego, se plantean los principales desafíos que evidencia el sistema. En tercer lugar, se exponen nuestras reflexiones y propuestas de perfeccionamiento del sistema. Por último, se plantean las conclusiones del trabajo.

Descripción del Sistema de Alta Dirección Pública

El proceso de creación de la nueva institucionalidad

La Ley 19.882 de 2003 creó un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) que incluye un nuevo estatuto para los directivos superiores de la administración pública, en particular, los directivos de primer y segundo nivel jerárquico de un grupo importante de servicios públicos. Este nuevo sistema constituye un cambio importante en la manera de organizar la gestión y la implementación de las políticas públicas en Chile.

1. Antes de la aprobación de la Ley 19.882 ya existían propuestas de un estatuto de Dirección Pública, Gerencia Pública o Alta Dirección, tanto al interior de los organismos de gobierno como en centros de investigación, como el Centro de Estudios Públicos, CEP.

Durante los años noventa se habían venido desarrollando, tanto en instancias de gobierno como en centros de investigación y pensamiento, propuestas para mejorar la institucionalidad de selección de los altos directivos públicos. El diagnóstico compartido señalaba que existía un exceso de directivos designados a través de mecanismos de exclusiva confianza, en desmedro de mecanismos competitivos y selectivos por mérito.

Para acometer la tarea, se definió como objetivo prioritario la profesionalización de la función pública, y se utilizó el criterio básico de distinguir entre los funcionarios que definen políticas y aquellos que ejecutan los planes y acciones. Se estimó que aquellos que definen políticas debían mantenerse dentro del ámbito de designación directa del Ejecutivo, mientras que aquellos directivos que tienen un rol fundamentalmente ejecutivo debían ser designados a través de un mecanismo diferente, basado en el mérito y la independencia.

A nivel mundial, ya existían innumerables experiencias en la instalación de sistemas de servicio civil y de gestión de los altos directivos, todo lo cual fue utilizado como insumo de información relevante para el proceso de construcción de la nueva institucionalidad en Chile.

En los años previos a la aprobación del nuevo sistema, se desarrollaron dos grandes focos de trabajo y propuesta. Por una parte, el gobierno, a través del Comité Interministerial para la Modernización de la Gestión Pública —en una primera etapa—, y luego a través del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado —en una segunda etapa—, generó una serie de propuestas acerca de un estatuto para los “Directivos Públicos” que se traducía en el reconocimiento de un grupo especial de funcionarios. Por otra parte, el Centro de Estudios Públicos, CEP, coordinó una Comisión de Reforma del Estado integrada transversalmente y cuyos miembros propusieron —entre otras materias— la creación de un sistema para los altos directivos públicos.

Si bien el desarrollo de estas propuestas había alcanzado un adecuado nivel de madurez, no se llegaba aún —al menos a inicios del año 2002— a un acuerdo básico a nivel político para avanzar en la instalación de un nuevo sistema de gestión de altos directivos.

Los problemas de probidad detectados durante el año 2002, sumados a la difusión a la opinión pública de la existencia de complementos a las remuneraciones de las altas autoridades del país, generaron un clima político de incertidumbre y riesgo. Fue en ese entorno que el presidente Ricardo Lagos, en un trabajo conjunto con los presidentes de los partidos políticos de gobierno y oposición, impulsó la Agenda de Modernización del Estado, cuyo marco base fue acordado y suscrito en La Moneda el 30 de enero del año 2003.

El paquete modernizador incorporaba reformas en una gran variedad de temas, incluyendo el financiamiento de los partidos políticos, la regulación de las com-

pras públicas, la modernización de diversas instituciones, y la instalación de un sistema especial para los altos directivos.

Entre enero de 2003 y julio de ese año se avanza rápidamente en el desarrollo de esta agenda en el Congreso. Es así como en un esfuerzo liderado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en junio del año 2003 el Congreso Nacional aprueba la Ley 19.882 sobre Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública (la Ley).

Descripción de la nueva institucionalidad

La Ley contempla la creación de un nuevo servicio público, la Dirección Nacional del Servicio Civil, y de un nuevo mecanismo de selección y gestión de los directivos públicos superiores, el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP).

La Dirección Nacional del Servicio Civil es un servicio público que depende del Ministerio de Hacienda y que tiene por función la “coordinación, supervisión, y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado”.

De esta dirección depende la Subdirección de Alta Dirección Pública, institucionalidad a partir de la cual surge el SADP. El SADP contempla la existencia de un Consejo de Alta Dirección Pública, integrado por cinco miembros. El Consejo es integrado, en primer término, por el Director de la Dirección Nacional del Servicio Civil, quien es además su presidente. En segundo término, existen cuatro consejeros designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado con un quórum de cuatro séptimos. Los consejeros son elegidos en duplas y se renuevan en periodos alternados.

De acuerdo a la legislación, el Consejo tiene por funciones:

- a. Conducir y regular los procesos de selección de candidatos a cargos de jefes superiores de servicios del sistema;
- b. Resolver la contratación de empresas especializadas en la selección de personas;
- c. Revisar y aprobar los perfiles profesionales propuestos por el ministro respectivo para los cargos que deban llenarse;
- d. Proponer al Presidente de la República una nómina de tres a cinco candidatos para un cargo de jefe de servicio;
- e. Participar en el proceso de selección de directivos de segundo nivel;
- f. Conocer los reclamos interpuestos por los participantes de los procesos de selección para cargos de alta dirección;
- g. Proponer al Ministro de Hacienda los porcentajes de asignación de alta dirección que correspondan a directivos del primer nivel;

- h. Proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas y normas generales que juzgue necesarias para un mejor funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública;
- i. Proponer el nombramiento y remoción del secretario del Consejo.

Transcurridos varios años de la instalación de esta nueva institucionalidad, existen ya visiones críticas y propuestas a la definición de funciones y al rol que debe cumplir el Consejo en la operación de la ADP. Este punto lo analizamos con mayor profundidad.

Servicios incluidos y servicios excluidos del sistema

De acuerdo al artículo 36 de la Ley, el SADP se aplica a los servicios públicos regidos por el Título II de la Ley 18.885, de Bases Generales de la Administración del Estado. Se trata de una norma general que, sin embargo, contempla un número importante de excepciones. En efecto, la misma norma determina los servicios excluidos del sistema y que a continuación se indican:

Las subsecretarías, la Presidencia de la República, el Servicio Electoral, el Consejo de Defensa del Estado, Casa de Moneda, la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Comité de Inversiones Extranjeras, Corporación de Fomento de la Producción, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Servicio de Impuestos Internos, Dirección de Presupuesto, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Menores, Dirección General de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Superintendencia de Seguridad Social, Dirección del Trabajo, Fondo Nacional de Salud, Comisión Nacional de Energía, Instituto Nacional de Deportes de Chile, Servicio Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de la Juventud, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Servicio Nacional del Adulto Mayor, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Dirección Nacional del Servicio Civil y las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal.

Si bien no existe una declaración explícita para fundamentar los servicios incluidos y los servicios excluidos del SADP, se da una lógica implícita consistente en incluir a aquellos que tienen un rol prioritariamente ejecutivo, y excluir a aquellos que cumplen un rol de definición de políticas.

La revisión detallada de los servicios excluidos, sin embargo, no reafirma con claridad el criterio señalado, y existen dudas sobre el criterio aplicado al determinar los servicios incluidos y excluidos.² Tal vez el ejemplo más relevante es la exclusión de la propia Dirección Nacional del Servicio Civil del sistema de selec-

2. Cabe destacar que existe un proyecto de ley para incluir algunos de los servicios excluidos en el sistema, ya sea en forma integral o en un sistema mixto, lo que será abordado posteriormente y con mayor detalle en este trabajo.

ción por concurso, manteniéndose su director como un funcionario nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Es de interés destacar, por otra parte, que existen instituciones que, no estando llamadas por ley a seleccionar a sus directivos mediante el SADP, han solicitado al Consejo la selección de sus directivos mediante concurso, como por ejemplo el jefe de la unidad Análisis Financiero (UAF) y el superintendente de Casinos y Juegos, ambos dependientes del Ministerio de Hacienda. Estas señales constituyen un interesante reconocimiento del SADP como un mecanismo válido y transparente de selección de directivos superiores dentro de la administración pública.

Descripción del proceso de selección de directivos

El proceso de selección de los jefes superiores de servicios es el siguiente:³

- al producirse una vacante, el ministro del ramo define el perfil profesional adecuado para tal vacante;
- el Consejo desarrolla un proceso de búsqueda de candidatos que cumplan con el perfil previamente definido;
- el Consejo elabora una lista confidencial de tres a cinco nombres, la cual es presentada al Presidente de la República para que efectúe el nombramiento;
- el Presidente selecciona a uno de los candidatos de la lista, caso en el cual el proceso termina, o bien declara desierto el proceso de selección, siendo necesario el inicio de un nuevo proceso de selección;
- el proceso se repite hasta que el Presidente seleccione a uno de los candidatos propuestos por el Consejo en las respectivas listas;
- el directivo seleccionado celebra un contrato de tres años, el cual puede ser renovado por dos periodos adicionales, dependiendo del desempeño y las evaluaciones;
- para directivos de segundo y tercer nivel que pertenecen al sistema, el proceso es similar pero en un nivel diferente. En vez del Consejo, el proceso de selección lo desarrolla un comité —dependiendo del servicio público respectivo— y el nombramiento es efectuado por el superior del respectivo servicio, no por el Presidente;
- el proceso es confidencial, con el propósito de asegurar que los candidatos vean protegida su privacidad. Esto permite que personas que se encuentran en el sector privado o bien en otras reparticiones públicas se animen a participar sin arriesgar problemas en sus trabajos previos derivados de la participación en el concurso. Además, aquellos que no resultan seleccionados no ven hecho público su fracaso en el proceso.

En términos de remoción, aquellos directivos que han sido nombrados por el Presidente de acuerdo a las normas del SADP, pueden ser removidos libremente

3. Nótese que el proceso es muy similar para los directivos de segundo nivel dentro de los servicios públicos.

por éste, incluso antes del vencimiento del contrato estipulado. Esto mantiene la libertad que existía antiguamente y que permitía al Presidente despedir a los funcionarios superiores. La diferencia está en que el nuevo orden exige que se proceda al pago de una indemnización en caso de que el Presidente ejerza el derecho a despido antes del vencimiento del contrato del directivo. El monto de la indemnización es de un mes por año de servicio, pudiendo alcanzar un máximo de seis meses.

Remuneraciones de los directivos

La definición de las remuneraciones de los directivos superiores ha sido un desafío importante en el sector público chileno. En efecto, las reformas modernizadoras aprobadas el año 2003 surgen en parte como respuesta a los problemas de remuneraciones que afectaban a las altas autoridades ejecutivas.

El SADP contempla que adicionalmente a la remuneración definida en la Escala Única o en aquella que le corresponda al directivo, existe una Asignación de Alta Dirección Pública destinada a reconocer la relevancia del cargo en cuestión. Esta asignación puede alcanzar hasta el total del monto bruto de la remuneración definida en la Escala Única, no pudiendo la suma de ambas superar el monto que percibe un subsecretario.

Esta asignación es determinada por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda en base a la sugerencia que le plantea para cada cargo el Consejo de Alta Dirección.

En términos variables, los directivos pueden acceder también a un incentivo dependiente de su buen desempeño, cuyo monto varía dependiendo del servicio, pero que, en la práctica, no puede exceder el 10 por ciento de la remuneración total del directivo.

Convenios de desempeño

Uno de los elementos interesantes de la nueva institucionalidad de los directivos públicos es la definición de un nuevo instrumento de gestión pública: los convenios de desempeño de los directivos.

Durante el primer cuatrimestre en el cargo, los directivos deben suscribir un convenio de desempeño con sus superiores, el cual define las metas y los objetivos a lograr en su gestión, y que debe ser evaluado anualmente para determinar el nivel de logro de las metas.

Vinculación del SADP con otros instrumentos de gestión del Estado

Los convenios de desempeño que suscriben los directivos del SADP deben entenderse en un contexto de diversos instrumentos de gestión que han sido desarrollados en los últimos años. Así, en un mismo servicio existen instrumentos destinados a planificar y evaluar el trabajo de los directivos (convenios de desempeño),

e instrumentos destinados a planificar y evaluar el trabajo de la organización como un todo. En este último grupo de instrumentos se encuentran los indicadores de desempeño, los programas de mejoramiento de la gestión, los balances de gestión integral, entre otros.

Todos ellos han generado una cantidad relevante de información, la que no se ha traducido necesariamente en una información de calidad para la toma de decisiones en los servicios. Por ello, y tal como se analiza más adelante en este trabajo, existe el desafío de integrar de manera sistemática y coherente los convenios de desempeño a los diversos instrumentos de gestión de que dispone el aparato público.

Sobre la economía política del proceso de implementación efectivo del SADP

Rol del Ministerio de Hacienda

La Ley asigna al Ministerio de Hacienda una serie de responsabilidades y funciones que tienen por propósito fundamental encuadrar al SADP en el marco presupuestario aprobado anualmente por el Congreso y en la política de gasto fiscal establecida por el propio ministerio para todo el sector público.

Como primera mención, la Ley establece que el Servicio Civil, ente descentralizado y con patrimonio propio encargado de administrar el SADP, se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. Este aspecto presentó en el pasado una discusión no menor respecto de su dependencia. En efecto, en el debate sobre la creación de un servicio que administrara los temas de gestión de Personal en el Estado a principios de esta década, se argumentó tanto a favor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) como del propio Ministerio de Hacienda. Se alegaba, a favor del primero, la notoria concentración de poder y decisiones en el contexto de las políticas públicas que adquiriría Hacienda, su sesgo más bien económico en desmedro de una propuesta con mayor acento en el desarrollo del recurso humano, la menor “sensibilidad política” que se le atribuía a Hacienda respecto de SEGPRES, etc.

Con todo, la discusión fue zanjada a favor del Ministerio de Hacienda básicamente por las siguientes razones:

- Un reconocido prestigio técnico dentro del aparato público y un historial de gran coherencia en la implementación de la política fiscal. Estos factores fueron seguramente valorados por la autoridad política a la hora de tomar la decisión, considerando los riesgos de politización del sistema y las expectativas de resistencia al nuevo modelo de administración pública, que podrían provenir del mundo político más identificado con el antiguo.
- Una vinculación más estrecha con la Subdirección de Racionalización y Función Pública dependiente de la Dirección de Presupuesto, entidad encargada hasta entonces de los temas de personal en el sector público.

- Ventajas de “economía procesal” en la tramitación de asignaciones y recursos financieros para el funcionamiento del SADP.

Más allá de este rol central, la Ley contempla una serie de otras responsabilidades que le asigna al Ministerio de Hacienda.

1. En su artículo 5°, donde se establece un Consejo Triministerial integrado por el ministro de Hacienda, en conjunto con el del Trabajo y Previsión Social y Secretario General de la Presidencia. A este Consejo se le encarga velar por la calidad técnica y la coherencia intersectorial en el desarrollo de las diversas funciones que le corresponden a la Dirección Nacional del Servicio Civil.
2. La dictación del reglamento que regula las funciones e integración del Comité Consultivo y la forma de designación de sus miembros. Este Comité Consultivo tiene por función asesorar al Consejo del numeral anterior y está integrado, entre otros, por expertos en gestión de recursos humanos en el sector público, representantes de la Administración y de las asociaciones de funcionarios de la Administración del Estado.
3. Suscribir conjuntamente con el ministro Secretario General de la Presidencia de la República los convenios de desempeño entre los jefes superiores de servicio y el respectivo ministro del ramo. Asimismo, debe aprobar por decreto supremo el reglamento que establece los mecanismos de control y evaluación de los convenios, la forma de medir y ponderar los elementos e indicadores a evaluar, los procedimientos y calendarios de elaboración de los convenios, los procedimientos para modificarlos y toda otra norma necesaria para la adecuada operación de los mismos.
4. Fijar por decreto supremo el porcentaje a que tiene derecho el jefe superior del servicio por concepto de la Asignación de Alta Dirección Pública, con anterioridad a la resolución del proceso de selección correspondiente, considerando la proposición efectuada por el Consejo de Alta Dirección Pública. Asimismo, fijar también el porcentaje a que tendrán derecho los directivos del segundo nivel jerárquico, con anterioridad a la resolución del proceso de selección correspondiente, considerando la proposición efectuada por el ministro del ramo respecto de todos los directivos del segundo nivel jerárquico de las instituciones dependientes o relacionadas con su cartera.

Rol de la Dirección Nacional del Servicio Civil

La Ley, en su Título III, se refiere al rol de la DNCS, expresando que ésta tendrá por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado.

A su vez la Ley en su artículo 2° del mismo Título, enumera una serie de funciones que le dan mayor especificidad a su cometido:

- a. Participar en el diseño de las políticas de administración de personal del sector público y colaborar con los servicios públicos en la aplicación descentralizada de las mismas, en el marco del proceso de modernización del Estado;

- b. Promover reformas y medidas tendientes al mejoramiento de la gestión del personal del sector público;
- c. Prestar asesoría en materias de personal a las autoridades de gobierno, así como también a los subsecretarios y jefes de los servicios no incluidos en el sistema de Alta Dirección Pública en materias de personal de alto nivel;
- d. Realizar las acciones necesarias para asegurar el eficiente y eficaz funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública;
- e. Constituir y administrar un registro de los cargos de altos directivos públicos que comprenda toda la información relevante de los mismos;
- f. Constituir y administrar un registro de la información individual y funcionaria, incluidos los perfiles profesionales de las personas que desempeñen los cargos de directivos públicos, como asimismo de los convenios de desempeño suscritos por ellos;
- g. Realizar estudios sobre remuneraciones en los sectores público y privado a efecto que sirvan de base para proponer las asignaciones de alta dirección pública y funciones críticas, como asimismo para la determinación de las demás retribuciones económicas en el ámbito del sector público;
- h. Facilitar y prestar oportunamente el debido e integral apoyo administrativo y técnico al Consejo de Alta Dirección Pública para el cabal cumplimiento de sus funciones;
- i. Fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal o recursos humanos de los ministerios y servicios;
- j. Constituir una instancia de apoyo a la interlocución con las organizaciones de funcionarios de los ministerios y servicios, en cuanto al cumplimiento de normas legales y seguimiento de los acuerdos que se suscriban con los mismos;
- k. Fomentar el desarrollo de la cultura participativa con el fin de mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos;
- l. Incorporar, en la proposición de políticas de personal, variables que eviten todo tipo de discriminación, tales como género, tendencias sexuales, religión, étnicas, discapacidades físicas y otras de similar naturaleza;
- m. Constituir y administrar un registro de consultores externos especializados en servicios de asesoría para procesos de selección de personal;
- n. Realizar diagnósticos y estudios acerca de temas propios de sus funciones;
- ñ. Promover la implementación de programas de inducción para los funcionarios que ingresen a la administración;
- o. Administrar fondos creados para ejecutar programas en el área laboral, tales como los relativos a becas, mejoramiento de los ambientes laborales y de seguridad en el trabajo;
- p. Realizar las tareas que el ministro de Hacienda le encomiende en el ámbito del personal del sector público, y
- q. Ejecutar las demás funciones que le encomienden las leyes y los reglamentos.

Es así como la DNSC tiene un doble rol, a saber, el de administrador y brazo ejecutor del Sistema de Alta Dirección Pública y el de promotor, coordinador y supervisor de las políticas de desarrollo del recurso humano en el sector público. Para tales efectos, cuenta con dos subdirecciones: la Subdirección de Alta Dirección Pública y la Subdirección de Desarrollo de las Personas.

En relación a las tareas específicas que la Ley le encomienda como administrador del SADP se pueden mencionar las siguientes:

- Llevar el registro de empresas especializadas en selección de personal para asesorar o realizar todo o parte de las labores involucradas en los procesos de selección, para que el Consejo de ADP pueda resolver sobre su contratación.
- Disponer el inicio de los procesos de selección cuando la decisión de la autoridad competente respecto de la renovación o término del periodo de nombramiento se haga dentro de los noventa días de anticipación a su vencimiento que estipula la Ley.
- Convocar, para los efectos de proveer las vacantes de cargos de alta dirección, por instrucciones del Consejo de ADP, a procesos de selección públicos abiertos, de amplia difusión, que se comunicarán, a lo menos, mediante avisos publicados en diarios de circulación nacional, en medios electrónicos a través de las páginas web institucionales u otras que se creen, y en el Diario Oficial.
- Emitir los informes previos en el caso de haber cargos de alta dirección vacantes y los nombramientos no han podido ser resueltos, manteniéndose estos en calidad provisional, en tanto se efectúa el proceso de selección pertinente, con personas que cumplan con los requisitos legales y los perfiles exigidos para desempeñarlos.
- Confeccionar los modelos e impartir las instrucciones sobre los convenios de desempeño que deberán suscribir los jefes superiores de servicio con los ministros respectivos. A su vez, tomar conocimiento y registrar todos los convenios una vez que hayan sido suscritos por las partes.

Rol del Consejo de Alta Dirección Pública (Consejo)

Tal vez uno de los aspectos interesantes en el desarrollo del SADP ha sido el rol que han asumido los integrantes del Consejo. En una primera etapa, el Consejo estuvo integrado por Catalina Bau como presidenta, y por Florencio Guzmán, Mario Waissbluth, María Luisa Brahm y Rosanna Costa como consejeros. Actualmente preside el Consejo Rossana Pérez y los consejeros se han mantenido, a excepción de Florencio Guzmán, quien fue reemplazado por Rafael Blanco para el periodo 2007 a 2013.

El Consejo tiene por misión “conducir y regular, de forma coordinada con el Servicio Civil, los procesos de selección para cargos de Alta Dirección Pública”.⁴

4. De acuerdo a la descripción presentada en el sitio web del Servicio Civil, www.serviciocivil.cl

En términos de funciones, y de acuerdo al conjunto de tareas descritas en “Descripción de la nueva institucionalidad” p. 318 de este trabajo, se aprecia en la normativa un conjunto relevante de responsabilidades para la implementación del SADP.

Más allá de las tareas expresamente indicadas en la Ley, el Consejo como órgano, y sus integrantes como actores individuales, han tenido un rol estratégico y relevante en la instalación de una nueva institucionalidad en la administración pública chilena. Desde su rol, han participado activamente no solamente de los procesos de selección de los directivos públicos y en los procesos de selección de las empresas de selección de personal que han apoyado a la Alta Dirección Pública, sino también en el proceso de crear normativa que complementa y haga efectivo el funcionamiento del SADP.

En efecto, el rol de los consejeros fue importante en la redacción y diseño del Reglamento de funcionamiento del Consejo (aprobado el año 2004), y también en el diseño e implementación del Reglamento sobre los Convenios de Desempeño, aprobado por el Ministerio de Hacienda a finales del año 2005.

Desde la mirada de la economía política, los integrantes del Consejo han sido actores estratégicos del proceso de instalación del SADP. Ellos han dado forma a una institucionalidad que fue concebida técnicamente pero aprobada en la legislación definitiva con un fuerte componente político que implicó cambios, acuerdos y transacciones que lo distanciaron de su diseño original.

Tal vez este punto constituye un tema de interés en profundizar, puesto que los integrantes del Consejo se han transformado en promotores activos y tenaces defensores del nuevo sistema de selección de directivos. De ello dan cuenta las diversas columnas de opinión, investigaciones e iniciativas que han desarrollado algunos de los consejeros.

Estimamos que los consejeros han tenido un rol estratégico, proactivo y decidido en el proceso de instalación del SADP. En ese sentido, no se ha apreciado en esta instancia una neutralidad respecto de las decisiones que puedan tomar otros actores o instancias involucradas en el funcionamiento y operación del SADP.

Por esta razón, se han apreciado y hecho explícitas incluso las diferencias que los integrantes del Consejo han tenido con autoridades del Ministerio de Hacienda y otras instancias públicas,⁵ lo que da cuenta del surgimiento de un ente en busca de autonomía, que ha ido asumiendo una posición relevante y con conocimiento acerca de la operación del sistema. Uno de los aspectos interesantes en el funcionamiento del Consejo estaría dado por la operación como cuerpo colegiado que han tenido sus integrantes. Si bien cada uno de los miembros del Consejo tiene una trayectoria y reconocimiento que le permite tener una posición personal en la materia, han procurado en diversas oportunidades actuar como ente colectivo,

5. Ver, por ejemplo, para estos efectos la descripción de la nueva institucionalidad, p. 318.

fijando una posición conjunta respecto de los cambios que podría requerirse instalar en el sistema.

Si se analiza la composición del Consejo (un presidente designado directamente por el Ejecutivo y cuatro consejeros elegidos en duplas por el Congreso), surgió al momento de su creación el análisis de la correlación de fuerzas políticas que podría darse en el funcionamiento del Consejo. Así, si se presentaba una lógica de comportamiento de acuerdo a los intereses y posiciones políticas de los consejeros, era posible esperar un permanente resultado de votaciones en las que la coalición gobernante ganara por tres votos contra dos en cada una de las decisiones.

Sin embargo, y según dan cuenta los propios consejeros, no ha sido esa la lógica con que ha operado el Consejo. Más bien, ha primado la lógica de búsqueda de acuerdos y de promover e impulsar la instalación del sistema por sobre disputas de carácter político entre los integrantes del Consejo.

Tal vez podría sostenerse que los consejeros han debido, en primer término, focalizar sus esfuerzos en la instalación efectiva del sistema de selección de directivos, antes que en disputas de carácter político en las que se revelen directamente las preferencias personales de cada integrante.

En este punto, cabe recordar que un sistema que implique una restricción de las facultades de nombramiento y selección de directivos por parte de los servicios ha de generar una respuesta reticente y a veces negativa. Por ello, es natural que el foco del Consejo como ente, y de sus consejeros, haya sido luchar contra las resistencias y temores que la misma administración pública ha revelado ante el SADP. Más aún, ha focalizado sus esfuerzos en negociar con el Ministerio de Hacienda ámbitos como los montos de la Asignación de Alta Dirección Pública, los plazos de respuesta de la Dirección de Presupuesto para definir las remuneraciones, entre otras materias.

Después de cinco años desde la instalación del SADP, se aprecia en síntesis que el Consejo ha ido adquiriendo una visión propia sobre el sistema, lo que ha llevado a sus integrantes a cuestionar la dinámica de interacción que ha definido la Ley entre el Consejo, la DNSC, el Ministerio de Hacienda, entre otras autoridades.

Por último, pareciera que en la evaluación de posibles cambios al sistema, la opinión del Consejo es un insumo relevante para la construcción de propuestas viables, que tengan a posibilidad de implementarse efectivamente.

Rol de los ministros que supervisan altos directivos públicos

El SADP es un sistema de selección de directivos, pero no solo eso. Se trata también de una institucionalidad que promueve una mejora en la gestión de los directivos de alto nivel de la administración pública, a través de instrumentos como los convenios de desempeño.

La creación de esta institucionalidad implica un cambio de eje de poder que afecta la situación de las autoridades políticas, y especialmente de los ministros.

Mientras antes de la instalación del SADP podían nombrar con libertad a los directivos que estimaran adecuados, ahora en cambio deben seleccionar a los directivos de primer y segundo nivel a través de un proceso competitivo, fuera de su ámbito de control, y con un foco prioritariamente técnico que restringe su ámbito de decisiones.

¿Cuál ha sido la reacción de los ministros a este cambio de distribución de poder? Al respecto podemos distinguir dos ámbitos de respuesta. El primero corresponde a la etapa de instalación del sistema, concretamente entre los años 2004 y 2010, y consiste en la generación de las vacantes para que los cargos que por norma habían ingresado al SADP efectivamente fueran concursados. El segundo corresponde a la supervisión del trabajo que realizan los directivos elegidos por el Consejo, particularmente en su rol de responsables de analizar el cumplimiento de los convenios de desempeño suscritos por los directivos.

Respecto del primer punto, ha de señalarse que la instalación del sistema fue definida como gradual, incorporando año a año nuevos servicios al SADP. Sin embargo, aun cuando los servicios se incorporaban al sistema, no necesariamente se concursaban los cargos, puesto que no se generaba la vacante, toda vez que seguían en sus funciones directivos que habían sido nombrados bajo el sistema anterior. Más aún, ha existido una aplicación discutible del artículo 59 de la Ley, en virtud del cual se han hecho nombramientos temporales de cargos de alto nivel sin pasar por el concurso que establece el sistema.

En este primer punto, tal vez una excepción ha estado dada por el Ministerio de Salud, el cual generó desde los inicios del sistema muchas vacantes para concurso, pidiendo la renuncia a quienes estaban en los cargos directivos e incentivando la designación mediante el Sistema de Alta Dirección Pública.

Podría sugerirse sobre este primer tema que, desde la mirada de la economía política del asunto, los ministros no han sido impulsores relevantes del sistema sino más bien han mostrado —como es de esperar— cierta reticencia y trabas a la incorporación de sus servicios y directivos al nuevo sistema de selección de directivos. A pesar de esta afirmación, puede señalarse que este punto deja de ser relevante para el futuro puesto que dentro de poco tiempo la gran mayoría de los cargos que deben ocuparse habrán sido ya sometidos a concurso, ya que se termina en los próximos años el proceso de instalación de la institucionalidad. Ahora toca, más bien, analizar el funcionamiento en régimen del sistema y el rol que los ministros tienen en el mismo.

El segundo punto en el que los ministros de Estado tienen un rol estratégico para el éxito del SADP es el monitoreo y supervisión de las tareas ejecutadas por los directivos. Para ello, los ministros tienen en primer término una responsabilidad directa por el funcionamiento de los servicios bajo su dependencia, pero además tienen el rol de supervisar y evaluar el resultado de los convenios de desempeño de sus directivos pertenecientes al Sistema de Alta Dirección Pública.

Como se da cuenta en otras secciones de este trabajo, los convenios de desempeño constituyen un desafío pendiente para la calidad del sistema. Se trata de instrumentos que están todavía en una etapa preliminar de desarrollo. Cabe señalar que el reglamento sobre convenios fue aprobado recién a fines del año 2005, y que no existen aún suficientes antecedentes que den cuenta de una gestión eficiente de los convenios por parte de los ministros respectivos. Sobre este punto, conviene preguntarse: ¿debe corresponder a los ministros la supervisión de los convenios de desempeño o debe corresponder al Consejo de Alta Dirección Pública? Esta pregunta es materia de discusión más adelante en este trabajo.

El punto a destacar es que de acuerdo al diseño institucional actual la tarea corresponde a los ministros, y ésta no está siendo desarrollada con la profundidad requerida para hacer del convenio un instrumento relevante de gestión para el sector público.

El SADP en cifras

Para terminar la sección descriptiva del SADP, es interesante analizar algunas de las cifras sobre la instalación y funcionamiento del sistema. Tanto a través de su sitio web www.serviciocivil.cl como a través del Reporte Estadístico Mensual de Alta Dirección Pública (actualizado a febrero de 2009), la DNSC aporta interesantes indicadores relativos al funcionamiento del sistema.

El primer indicador es la cantidad de servicios que participan del SADP. A la fecha, hay 104 servicios incluidos en el sistema, incorporando ya 846 cargos. De estos cargos 103 corresponden al primer nivel y 743 corresponden al segundo. De todos los cargos incorporados al sistema, solo 539 se han llenado o están en proceso de selección.

Nuevamente, si distinguimos según primer y segundo nivel, las cifras son las siguientes: 79 cargos se han llenado para el primer nivel, alcanzando un 77 por ciento de avance respecto de los cargos que corresponden a ese nivel; 460 cargos se han llenado para el segundo nivel, con un porcentaje inferior (64 por ciento) de avance.

A continuación se presenta un cuadro resumen del avance de la implementación del sistema.

TABLA 1
Avance de la implementación del Sistema de ADP

Nivel	Cargos adscritos al SADP		Cargos que han sido provistos través del SADP		Cargos en proceso		Avance SADP (concurados y en proceso)		Por concursar	
	Cargos	%	Cargos	%	Cargos	%	Cargos	%	Cargos	%
I Nivel	103	100%	67	65%	12	12%	79	77%	24	23%
II Nivel	743	100%	332	45%	128	17%	460	62%	283	38%
SADP	846	100%	399	47%	140	17%	539	64%	307	36%

* Se consideran los cargos de Chiledeportes

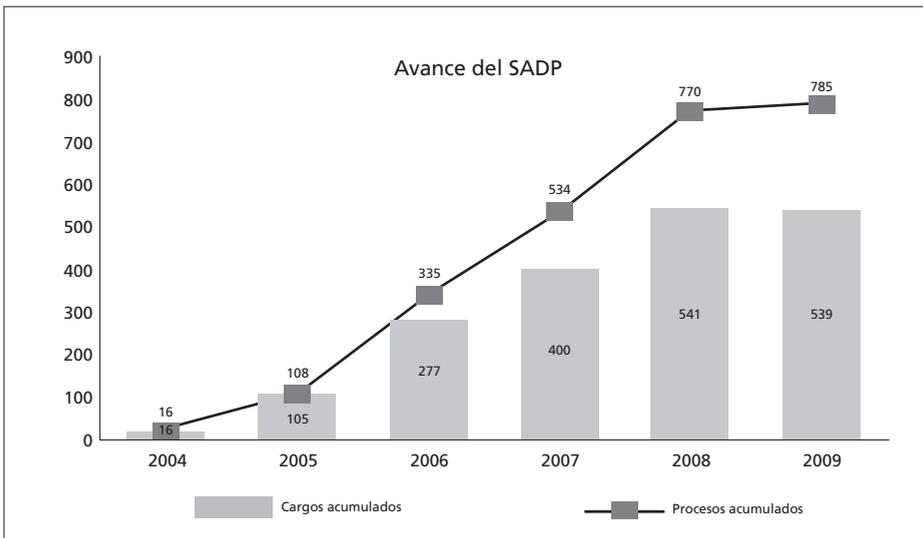
Fuente: Tabla 2, Reporte Estadístico Mensual ADP Febrero 2009. Servicio Civil

Como se aprecia en las cifras, el primer y segundo nivel plantean realidades diferentes. Dichas diferencias están dadas tanto por la cantidad de cargos que corresponde a cada nivel, como también por el grado de avance en la selección de directivos para cada caso. En efecto, solo faltarían 24 cargos de primer nivel por concursar (más aquellos que se encuentran en concurso), mientras que restan más de 280 cargos por concursar en el segundo nivel.

La mirada integrada del sistema da cuenta de que entre cargos seleccionados o en proceso de concurso, el avance alcanzaría el 64 por ciento, pero es preciso señalar que un porcentaje importante de esos cargos está aún en proceso de selección (17 por ciento del total de los cargos del sistema).

El avance de la implementación desde el año 2004 a la fecha ha sido significativo, acumulándose ya una experiencia relevante en procesos de selección de directivos.

GRÁFICO 1
Avance del SADP: cargos y procesos acumulados



Fuente: Gráfico 3, Reporte Estadístico Mensual ADP, Febrero 2009. Servicio Civil

El origen de los directivos seleccionados es un tema de interés. De acuerdo a lo reportado por el Servicio Civil, el 17 por ciento de los nombrados corresponden al sector privado, mientras que las postulaciones de individuos del sector privado alcanzan el 58 por ciento del total de las postulaciones, dando cuenta del interés de las personas por participar de este mecanismo de concursos para la selección de directivos públicos.

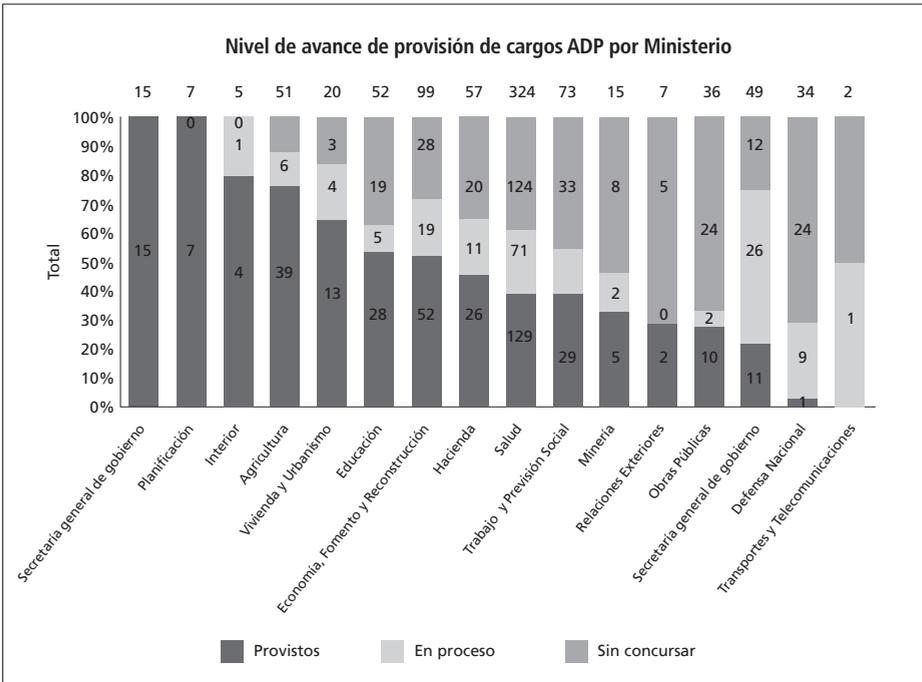
En la misma línea, llama positivamente la atención la cantidad de postulaciones recibidas por el sistema, especialmente a través del mecanismo de postulación en línea, el que ha alcanzado a febrero de 2009 la cantidad de 69.506 postulaciones, de las cuales 11.355 corresponden al primer nivel y 58.151 al segundo nivel.

El sistema estaría ganando confianza en los interesados. Esto se podría apreciar en la evolución de la cantidad de postulaciones por concursos que ha existido desde el año 2005 a la fecha. Mientras que al 2005 existían en promedio 66 postulaciones por concurso, hoy las postulaciones alcanzan a 103 en promedio por concurso.

Como era de esperar, la función de producción del Consejo habría mejorado también, logrando el año 2008 nombrar en promedio 13 directivos al mes, comparado con dos directivos promedio al mes al año 2004.

Uno de los indicadores interesantes para obtener una perspectiva distinta de la implementación del sistema está dada por la implementación en los distintos ministerios.

GRÁFICO 2
Nivel de avance por Ministerio

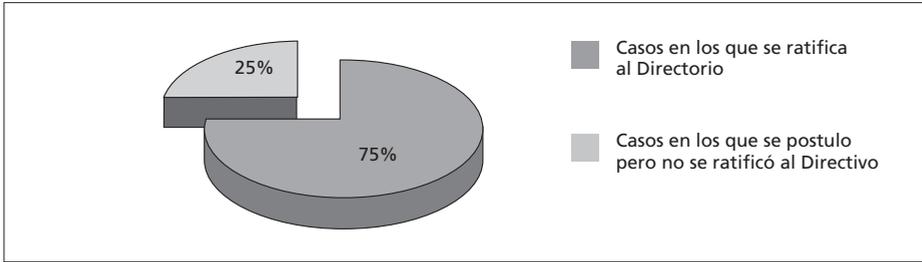


Fuente: Tabla 4.1, Reporte Estadístico Mensual ADP, Febrero 2009. Servicio Civil

El gráfico presentado muestra que la instalación del sistema no ha sido homogénea a lo largo de todos los ministerios, existiendo realidades diversas. Destaca especialmente la cantidad de cargos que están sin concursar aún en el Ministerio de Salud (124 cargos más 71 cargos en concurso). Esto lleva a la reflexión de que las características de los cargos podrían ser diferentes entre los ministerios, requiriéndose tratamientos específicos o atención especial para cada uno.

Otro de los aspectos de interés han sido las ratificaciones en los cargos para directivos que postulan a una posición que ya hubieran ocupado. Si bien un porcentaje menor de los designados estaba en el mismo cargo antes del concurso, aquellos que estaban en el cargo previamente tienen un alto porcentaje de éxito en los concursos.

GRÁFICO 3
Distribución de cargos en que el ocupante postuló al concurso

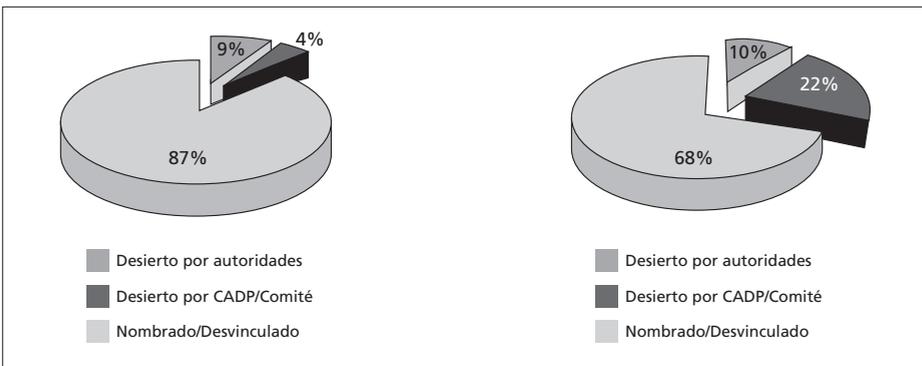


Fuente: Gráfico 4, Reporte Estadístico Mensual ADP, Febrero 2009. Servicio Civil

Como se aprecia del gráfico, los funcionarios que antes del concurso estaban en el cargo y que deciden postularse a través de concurso, tienen una buena posibilidad de ser elegidos. El 75 por ciento de ellos son elegidos y confirmados en el cargo.

Otro de los aspectos de interés de la implementación del sistema está dado por el análisis del éxito y fracaso de los procesos concursables, en términos de identificar cuántos han sido declarados desiertos.

GRÁFICO 4
Procesos terminados con nombramiento y procesos desiertos



Fuente: Gráfico 5.1., Reporte Estadístico Mensual ADP, Febrero 2009. Servicio Civil

Como se aprecia, existen diferencias importantes entre el primer y el segundo nivel jerárquico. Mientras en el primero los casos de concursos desiertos suman solo 11 por ciento, en el segundo nivel los concursos declarados desiertos alcanzan el 32 por ciento, casi tres veces lo que sucede en el primer nivel.

En el caso del segundo nivel preocupa además el porcentaje de concursos declarados desierto por el propio Consejo o por el Comité, evidenciando que existirían problemas en el proceso de selección, en las remuneraciones asignadas al cargo, en el perfil concreto que se demanda, o en otra variable de interés.

Para finalizar esta sección se debe hacer presente que el área Salud se constituye como el área principal del sistema, y las políticas futuras debieran poner especial atención a sus problemas. De hecho, 35 por ciento de los directivos nombrados hasta ahora corresponden a esa área, pero aún quedan más de 120 cargos por llenar en los distintos niveles. Esta particularidad del área salud se refleja, por último, en la cantidad de cargos declarados desierto tanto por el Consejo como por los Comités o la autoridad correspondiente.

Análisis de los principales desafíos del SADP

En los pocos años desde la creación del SADP, se ha ido generando experiencia y conocimiento relevante al funcionamiento del sistema. Ello porque la ADP ha sido considerada por diversos actores vinculados a los desafíos públicos como un avance relevante que puede contribuir a la mejora de la gestión pública en Chile. Por ello, han sido diversas las instancias que han puesto atención a las necesidades de perfeccionamiento del sistema y han hecho sus propios diagnósticos y propuestas de cambios. A continuación se analizan algunas de ellas.

Análisis del informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia en la gestión pública, encargado por la Presidenta de la República

Durante el año 2006, y ante problemas de probidad que afectaban a ciertas reparticiones públicas, la Presidenta Bachelet encargó la confección de un informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia en la gestión pública. El grupo encargado de dicha tarea estuvo integrado por Enrique Barros, Carlos Carmona, Alejandro Ferreiro, Davor Harasic, María Olivia Recart, Salvador Valdés y José Zalaquett.

Si bien el informe aborda una diversidad relevante de materias, en este trabajo nos limitamos a referirnos a aquellas relacionadas al SADP.

El informe señala tres focos prioritarios para profundizar el sistema: a) invertir en la madurez del sistema, entendiendo el concurso como la forma normal de elegir a los directivos del sector público; b) extender el sistema hacia todas las áreas del gobierno, incluyendo programas y servicios; y, c) establecer correctivos para que el sistema sea atractivo para profesionales destacados.

En términos de propuestas, se abarcan distintos ámbitos. En materia del proceso de selección, se proponen medidas de mayor transparencia e información para los postulantes, además de auditorías internacionales para evaluar las prácticas aplicadas en los procesos de selección.

Respecto de los servicios incluidos en el sistema, el informe introduce la propuesta de crear servicios mixtos, es decir, servicios cuyo directivo máximo es nombrado por la autoridad política pero en los que el resto de los directivos de alto nivel son seleccionados por el SADP.⁶ Propone que además de los servicios ya incluidos en el sistema, se incluyan otros que actualmente están excluidos del mismo (ProChile, Comité de Inversiones Extranjeras, Fondo Nacional de Salud, Servicio Nacional de Menores, entre otros) sin existir argumentos para su exclusión, y plantea, además, la creación de los ya mencionados servicios mixtos, proponiendo en este grupo servicios como CORFO, CONAMA, Dirección del Trabajo, Servicio de Impuestos Internos, Dirección de Presupuesto, etc.

El informe se pronuncia además sobre la situación de las Superintendencias y de los Programas Gubernamentales. Respecto de los primeros, el informe propone incorporarlas al SADP ya sea de forma integral o de forma mixta. Respecto de los Programas, propone incorporar al sistema a sus directivos de primer y segundo nivel, señalando la intención de incorporar al sistema a “todos los programas que suponen asignaciones presupuestarias significativas”, mencionándose como ejemplos Chile Solidario, Chile Barrio, ChileCalifica, Fondo de Innovación de la Competitividad, entre muchos otros. En cuanto a la extensión del SADP a otros ámbitos de la administración pública, el informe sugiere que al menos un tercio de los integrantes de los directorios de empresas públicas sean elegidos por concurso, proponiéndose también extender gradualmente el sistema hacia la administración municipal.

En relación a las designaciones del segundo y tercer nivel jerárquico, el trabajo plantea que, en el caso del segundo nivel, los nombramientos deben hacerse con posterioridad al nombramiento de primer nivel, puesto que no es conveniente que cargos de segundo nivel entren al sistema si el cargo de primer nivel aún no ha entrado al mismo. Sobre el tercer nivel jerárquico, el informe sugiere la posibilidad de que se incluya a profesionales externos en los concursos para cargos de ese nivel.

En términos de estructura de gobierno del sistema, se reclama más poder para el Consejo, señalando que debiera tener facultades verticales al interior de la organización, que el director de la DNSC debiera ser el secretario técnico del Consejo, y que debiera ser reemplazado en la presidencia por el ministro o el subsecretario de Hacienda. El informe señala que el Consejo requiere más potestades en el ámbito de sus competencias, y que debiera revisarse el alza de la remuneración de los consejeros dado que la carga efectiva de trabajo ha resultado mayor que la proyectada. Se propone que las subdirecciones de ADP y de desarrollo de personas pasen a depender del Consejo y no de la DNSC.

Respecto de las remuneraciones de los altos directivos, se señala que el criterio rector es que los sueldos no debieran implicar una brecha, respecto del sector

6. Esta propuesta de clasificación de los servicios fue recogida en el proyecto de ley de perfeccionamiento del Sistema que se encuentra en discusión en el Congreso.

privado, que exceda la satisfacción marginal que el interesado tenga en trabajar en el sector público. Por ello, se estima que no debiera haber inconvenientes para que un directivo pueda tener una remuneración superior incluso a la de una autoridad política. De la misma manera, se propone impulsar que las asignaciones de alta dirección se eleven a un monto mayor.

Termina el informe reiterando la necesidad de permitir la existencia de asesores de libre designación y de alto nivel en los ministerios, con honorarios definidos dentro del marco legal y en un contexto de total publicidad y transparencia de estas designaciones.

Análisis de los integrantes del Consejo de Alta Dirección Pública

En un hecho que sorprendió a muchos, los integrantes del Consejo de Alta Dirección Pública nombrados por el Presidente con ratificación del Senado (es decir, cuatro de los cinco integrantes del Consejo) emitieron con fecha 16 de mayo de 2008 una declaración conjunta titulada “Hacia la Consolidación del Sistema de Alta Dirección Pública”.

Transcurridos ya tres años desde la implementación del sistema, los consejeros hacen un balance de los principales logros y de los principales obstáculos en la instalación del sistema.

En materia de logros, sin duda se reconocen logros relevantes. Por ejemplo, se menciona que cerca de 800 cargos han ingresado al sistema y el 56 por ciento de ellas ya han sido concursados o están en proceso de concurso. Se señala que el SADP ha permitido la renovación de los directivos, considerando que más del 60 por ciento de los elegidos no era el titular en el cargo y que el 14 por ciento de los seleccionados provenían del sector privado.

El sistema se ha validado y en efecto ya se han recibido más de 60 mil postulaciones a cargos. La postulación por internet ha favorecido este hecho, y la profundización de la relación con empresas de selección de personas ha permitido mejorar los procesos de selección. En síntesis, serían varios los avances relevantes.

En materia de obstáculos, destaca el problema de las remuneraciones. Según indican los consejeros, existe una brecha demasiado significativa entre las remuneraciones de altos directivos del sector público y altos directivos del sector privado, siendo esta brecha especialmente crítica en el área salud, donde incluso se ha debido declarar desierto un porcentaje especialmente alto de concursos dada la falta de candidatos de buen nivel. Se señala que la Asignación de Alta Dirección no ha logrado constituirse como solución, y, más aún, han sido excepcionales los casos en que las autoridades de Hacienda han accedido a otorgar el 100 por ciento de la asignación.

Los consejeros señalan que el tema de las remuneraciones requiere una discusión y solución urgente, subiendo, por ejemplo, los límites que existen hoy para la Asignación de Alta Dirección.

Un segundo punto abordado por la declaración conjunta es la demora en los procesos de selección. Señalan los consejeros que la demora promedio de un proceso es de 6,5 meses para el primer nivel y ocho meses para el segundo nivel, y más de la mitad del tiempo corresponde a trámites a los cuales la ley no fijó plazo. Así, por ejemplo, no existe plazo para que la Dirección de Presupuesto determine la Asignación de Alta Dirección, o para que los ministerios y servicios designen representantes para los comités de selección. El Consejo propone la determinación de plazos legales para cada uno de estos trámites y la aplicación del silencio positivo como forma de agilizar la velocidad de los procesos de selección de directivos.

El último punto que abordan los consejeros es el proyecto de ley de perfeccionamiento del sistema. Señalan que celebran la iniciativa pero que lamentan la tardanza en la tramitación. Indican que existen materias, en las cuales existe pleno consenso entre los integrantes del Consejo, que podrían traducirse fácilmente en cambios legales. A modo de ejemplo: extensión del sistema a más cargos y servicios, e incluso a programas gubernamentales; mejoramiento del gobierno del sistema, cambios a los procedimientos relativos a los convenios de desempeño, remuneraciones, entre otras materias.

Es interesante destacar el nivel de consenso alcanzado entre los integrantes del Consejo, el cual ha precedido y ha sido mayor que el consenso político necesario para introducir definitivamente los cambios que muchas instituciones y personas han planteado respecto del sistema.

Análisis de Transparencia Internacional

La entidad nacional Chile Transparente ligada a la organización Transparencia Internacional, que tiene por objetivo el combate a la corrupción desde una perspectiva integral, sin duda representa una opinión relevante en el tema de la ADP.

Su postura está contenida en Carta enviada con fecha 14 de octubre de 2008 a la Subsecretaria de Hacienda por el vicepresidente de Chile Transparente, Edgardo Boeninger Kausel.

En dicha misiva la organización plantea, en primer lugar, un reconocimiento a la importancia que ha tenido el Sistema de Alta Dirección Pública para reformar la Administración del Estado. Señala que este mismo hecho hace necesaria su profundización, ya que ha probado ser el mecanismo más adecuado para mejorar la calidad de la política e inhibir la formación de focos de corrupción en el sector público. Por lo tanto, se manifiesta partidaria de aumentar la influencia del SADP de manera extensiva, incrementando los servicios e instituciones públicas regidos por éste. Al respecto propone pasar el Servicio Electoral integralmente al SADP y no en calidad mixto como propone el proyecto de ley que perfecciona el SADP. A su vez, extiende esta recomendación a otras reparticiones cuyas funcio-

nes se ejerzan cada vez más basadas en orientaciones técnicas como la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales y la CONAMA. Agrega también que sería recomendable evaluar la conveniencia de avanzar con algunos organismos reguladores con perfil eminentemente técnico, como la Superintendencia de Valores y Seguros y la Superintendencia de Bancos, respecto de las cuales la propuesta del Ejecutivo es incluirlos en el sistema mixto.

En relación a la Presidencia del Consejo de ADP, la propuesta de Chile Transparente es que dicha autoridad sea elegida por los cuatro consejeros, bajo la fórmula de una presidencia rotativa, de manera de propender a una mayor eficiencia y flexibilidad en el accionar del Consejo, y también para comprometer una mayor responsabilidad de los consejeros en el cumplimiento de sus funciones. A continuación plantea que en el evento de que se considere la necesidad de un quinto consejero, con el objeto de evitar problemas que pudieran surgir cuando deban dirimirse los empates, su mecanismo de designación debiera observar las mismas normas actualmente vigentes para toda designación. Vale decir, el acuerdo del Senado.

Chile Transparente también aborda aspectos relativos al funcionamiento del Consejo y es así como propone aumentar el número de consejeros para tener un funcionamiento por salas, integradas cada una de ellas por tres consejeros. Este mecanismo de funcionamiento permitiría agilizar los procesos de selección. En relación a estos últimos señala dos aspectos a ser considerados: el primero respecto al acortamiento de los plazos de subrogancia que propone el proyecto de ley a seis meses prorrogables mientras se resuelve el nombramiento del titular, los que parecen insuficientes y en consecuencia pueden producir daño al sistema de nombramiento. El segundo respecto de los comités de selección de altos directivos públicos correspondientes al segundo nivel jerárquico, donde sería conveniente que el profesional representante del miembro del Consejo tenga la calidad de experto en el área de recursos humanos, aspecto que en la actualidad no necesariamente se ve reflejado.

En relación a los convenios de desempeño propone avanzar en el uso de esta herramienta, que contribuye a la alineación de objetivos en el sector público y al control de calidad de la gestión.

Finalmente, señala que el SADP debiera considerarse como parte de un proyecto más ambicioso de mediano plazo, cual es la creación de un verdadero servicio civil, moderno, meritocrático y flexible, proyecto que envolvería entre otras cosas modificaciones al Estatuto Administrativo. Sería interesante, añade, contemplar el derecho a huelga de los funcionarios públicos (con las necesarias excepciones) a cambio del término de la inamovilidad y del beneficio cierto del fin de los actuales paros ilegales, que son un poderoso elemento de presión de los gremios públicos con poco costo para ellos y que desempeñan, sin lugar a duda, el mismo rol de una huelga.

Análisis de las propuestas de Costa y Weissbluth

En un trabajo publicado el 2007, Rosanna Costa y Mario Weissbluth analizan los tres primeros años de implementación del SADP, ofreciendo un balance de un “sistema que todavía no es un sistema”. Proponen una serie de cambios y mejoras al sistema organizados en torno a los siguientes puntos:

- **Gobierno corporativo del sistema:** se propone mayor autonomía respecto del poder político de turno. Se propone que el Consejo pase a ser el directorio del sistema, a través de cuatro consejeros elegidos tal como sucede hoy, existiendo un quinto consejero elegido por el Presidente de la República pero en base a la propuesta del propio Consejo. Se sugiere limitar la cantidad de rechazos que el Presidente puede hacer respecto de una terna o quina, para evitar abusos y dar dinámica al sistema.
- **Consolidación de la DNSC:** se propone la incorporación de esta dirección al SADP, pasando sus directivos de primer y segundo nivel a ser elegidos por concurso, pero correspondiendo su remoción al Consejo, no al Presidente de la República.
- **Mejoras procesales en la ley:** señalan que existen varios trámites que pueden hacerse más eficientes si se definieran con mayor detalle plazos y tiempos de acción. Los autores proponen la definición de plazos legales para varios de ellos y la aplicación del silencio positivo como mecanismo de resolución ante ausencia de decisión. Plantean modificaciones a la integración de comités de segundo nivel, proponiendo que estos sean presididos por el representante del Consejo.
- **Un sistema adecuado de control de la gestión gubernamental:** criticando la “jungla de indicadores” y otros problemas en la gestión pública, plantean que se requiere simplificar y mejorar los instrumentos de gestión. En futuras modificaciones del SADP debiera contemplarse para éste un “rol importante –pero genérico– con los convenios de desempeño”, entre otros ámbitos.
- **Un sistema de apoyo, seguimiento, evaluación y flexibilización para los directivos:** en este punto se propone que exista un sistema de acompañamiento de los directivos, y que además se generen flexibilidades que permitan al gerente tomar decisiones en ámbitos que hoy se encuentran restringidos por la legislación, como la flexibilidad presupuestaria que hoy estaría muy centralizada en la DIPRES.
- **Un nuevo trato:** se propone incorporar al tercer nivel al concurso, para aquellos servicios que ya hayan elegido directivos de primer y segundo nivel por este mecanismo, abriendo los concursos y no limitándolos a los funcionarios públicos.
- **Las empresas de selección y RR.HH.:** en este punto los autores reconocen la labor de estas empresas, y se solicita profundizar la alianza con ellas, introduciendo mecanismos de flexibilidad en su gestión de las búsquedas de candidatos.

- Remuneraciones de directivos: en este punto los autores señalan que “estamos peligrosamente lejos de un nivel adecuado de remuneraciones”, lo que llama a corregir la estructura existente hoy, indicando la necesidad de alzas en remuneraciones para ciertos cargos.
- Evaluación de impacto: en esta transición e implementación gradual del SADP, ya estamos pronto a cumplir el primer ciclo de renovaciones con directivos en sus cargos. Plantean la urgencia de diseñar un sistema de evaluación de impacto del SADP, y de especificación de las variables a medir para determinar el éxito del SADP o la necesidad de introducir mejoras.
- Cobertura: por último, y en materia de cobertura, Costa y Waissbluth plantean la urgencia de incorporar servicios actualmente excluidos como Impuestos Internos, Chiledeportes, Superintendencias, entre otras instituciones.

Proyecto de ley que perfecciona el SADP

Ya desde los primeros meses de implementación del SADP se observaron problemas que demandaban propuestas de mejora.

En diciembre del año 2006 la Presidenta de la República presentó un proyecto de ley para modificar el SADP que entró a tramitación en enero de 2007 a la Cámara de Diputados.

El proyecto surge en el contexto de un conjunto de iniciativas que el gobierno promovió en noviembre de 2006 en una agenda de probidad, modernización y mejoramiento de la calidad de la política.

Entre los contenidos del proyecto de ley, destacan los siguientes:

- incorporación de nuevos servicios al sistema y creación de una nueva categoría de servicios, denominados servicios mixtos;⁷
- perfeccionamiento del gobierno corporativo del SADP;
- definición de nuevas funciones del Consejo de Alta Dirección Pública;
- desarrollo de la institucionalidad de la ADP;
- perfeccionamiento de la publicidad, acceso y difusión de los concursos públicos; y
- fortalecimiento de los procesos de ejecución y operación del sistema de selección de directivos.

7. Se entiende por servicios integrales aquellos en los cuales sus jefes superiores son designados a través del SADP, mientras que se entiende por servicios mixtos en este proyecto de ley aquellos servicios en que el jefe superior del servicio no es designado por el SADP, en tanto que los directivos de segundo nivel sí son parte de éste. Esta distinción significa un aporte y un reconocimiento de que en un mismo servicio pueden existir labores de carácter político (para lo cual se mantiene la designación política exclusiva) y labores de carácter eminentemente apolíticas y técnicas (para las cuales se aplica la ADP). Esto permite solucionar el problema de exclusión total del SADP de aquellos servicios cuyos jefes superiores no corresponde que sean designados por la ADP pero que sus directivos de segundo nivel sí deben ser seleccionados por ese mecanismo.

La tramitación legislativa ha sido lenta. En la práctica, el proyecto tuvo tramitación solo entre los meses de enero y junio de 2007 y aún no ha terminado su primera etapa de trámite constitucional. Dicha tramitación coincide con la época en que aún eran relevantes en el debate de la opinión pública los problemas de corrupción detectados durante el segundo semestre de 2006 y que motivaron —probablemente junto a otras causas— la presentación del proyecto. Al igual que otros proyectos de la agenda presidencial de 2006 —y a excepción especialmente del proyecto de transparencia y acceso a la información—, el debate sobre perfeccionamiento del SADP ha perdido prioridad legislativa en la agenda del Ejecutivo.

Estimamos que es necesario avanzar en este proyecto, especialmente en aquellas materias en las cuales ya existe consenso respecto de las modificaciones a implementar. Postergar las reformas significa dificultar la instalación exitosa de un sistema —SADP— que pretende ser un pilar del desarrollo de la gestión pública chilena.

No analizamos en esta sección el detalle del proyecto toda vez que a continuación se sintetizan nuestras propuestas de mejora del SADP, estando varias de ellas ya incorporadas en el proyecto de ley.

Algunas propuestas a considerar

La presente sección tiene por objetivo ofrecer líneas de propuestas para avanzar en los temas que el diagnóstico ha evidenciado que presentan carencias. Las propuestas están organizadas en torno a líneas temáticas:

Institucionalidad del sistema

Como se ha indicado a lo largo del trabajo, existen distintas señales que dan cuenta de la necesidad de perfeccionar la institucionalidad del sistema. El sistema existente evidencia ventajas y desventajas en su diseño, y es susceptible de perfeccionamiento y revisión. A continuación se plantea un posible esquema institucional alternativo para ser evaluado como opción al diseño actual. En la preparación de este trabajo fueron discutidas y analizadas diversas opciones de diseño institucional, muchas de las cuales no cumplen satisfactoriamente con los objetivos de desarrollo y consolidación del SADP.

Los autores no proponen específicamente que se cambie el diseño actual por el que se señalará a continuación, sino que se evalúe esta estructura alternativa como una opción con ventajas y desventajas respecto de la actual.

Hacemos presente lo anterior, puesto que de adoptarse un cambio de este tipo, se trataría de un ajuste de proporciones a la institucionalidad chilena, con efectos políticos de importancia. Por ello, nos parece que este tema debe ser analizado cuidadosamente y por quienes corresponda a nivel político.

Diseño Institucional

- a. Estructura del SADP. El Consejo de Alta Dirección Pública podría constituirse como el Directorio del SADP, órgano rector de la institucionalidad de la Alta Dirección Pública.⁸ Del CADP dependerían tres direcciones:
- Área selección de directivos: su tarea fundamental es gestionar los concursos, definir los perfiles y llevar adelante las tareas de selección.
 - Área gestión de directivos que integran el sistema: su rol es gestionar el seguimiento y acompañamiento de los altos directivos, su capacitación, perfeccionamiento y control en aquellos ámbitos que corresponda.
 - Área de relaciones con ministerios, remuneraciones, apoyo en la elaboración de convenios de desempeño, etc.: su tarea consistiría en el estudio y negociación con las autoridades políticas de los rangos de remuneraciones, los cargos que se incorporan al sistema, etc.

Este cambio implicaría que el CADP ya no sería una especie de órgano asesor, sino un directorio del sistema de gerentes públicos, y eje central del desarrollo de políticas de recursos humanos para los altos directivos.

En este mismo contexto, el director de la DNSC —u otro funcionario que lo reemplace— pasaría a ser un funcionario de confianza del Consejo, y ya no del Ejecutivo, pudiendo ser removido por el Consejo en caso que lo estimara necesario. El director operaría como secretario ejecutivo del Consejo.

- b. Relación con el Poder Ejecutivo. Este diseño institucional implicaría una mayor autonomía del CADP y de la institucionalidad de ADP en general respecto del Poder Ejecutivo. Como se ha dicho, ello implicaría un cambio relevante en la estructura del Estado, en la lógica del proceso de selección, en la gestión de los directivos y la relación con la autoridad política.

Ajustes en los procedimientos

Plazos en los procesos

Coincidimos con las mejoras de economía procesal y de fijación de plazos en los procesos, tal como ha sido señalado en las propuestas antes estudiadas y en el proyecto de ley en discusión en el Congreso.

Comités de segundo nivel

Proponemos que los representantes del Consejo en los comités de segundo nivel debieran ser expertos en RR.HH., facilitando y mejorando los procesos de selección.

8. Al respecto, ver el trabajo de Portales y Raineri (2002) contenido en el volumen II del libro del CEP sobre Reforma del Estado. En dicho trabajo se plantea y desarrolla el modelo de directorios de servicios públicos como mecanismo de gobierno y gestión de los mismos.

Extensión horizontal del SADP

A pesar de que el sistema requiere de perfeccionamientos, existe consenso en la conveniencia y necesidad de ampliar los ámbitos de aplicación de los concursos para altos directivos, tanto a nuevos servicios como también incorporar al sistema otros programas gubernamentales.

Extensión del crecimiento hacia otros servicios

En términos de crecimiento del SADP a otros servicios, es necesario referirse al criterio de inclusión y exclusión en el sistema. Varios expertos han señalado que el criterio consiste en incluir aquellos servicios que ejecutan políticas y excluir a aquellos cuyo rol prioritario es la definición de políticas.

En la legislación original no se aplicó estrictamente este criterio, y hoy se aprecian servicios para los cuales no existe una lógica para su exclusión.

La literatura y la experiencia indican que la distinción entre servicios ejecutores de políticas y servicios que definen políticas no es de fácil aplicación, toda vez que muchos servicios ejecutores de políticas participan también en la definición de las mismas y viceversa.

En consideración de lo anterior, proponemos que la regla general sea que todos los servicios deben ser incluidos, salvo que exista una clara función de definición de política en la institución. En caso de dudas, el servicio debe ser incluido en el sistema. Siguiendo esta lógica, nos parece que todos los servicios deben quedar incluidos a excepción de los siguientes: Presidencia de la República, Dirección de Seguridad Pública e Información, Dirección de Presupuesto, Gendarmería y CONADI.

Distinción entre servicios mixtos y servicios integrales

La distinción entre servicios integrales y mixtos contemplada en el proyecto de ley es un aporte. Nos parece que esta distinción solo debe ser aplicada para aquellos servicios que cuyas autoridades superiores tienen rango de ministro o subsecretario de acuerdo al ordenamiento legal. De esta forma, el criterio para utilizar esta distinción sería únicamente para resguardar el rol político asignado a la máxima autoridad del servicio, pero manteniendo el criterio de mérito y concursabilidad en el segundo nivel del servicio. Este sería el caso del SENAME y del Instituto Nacional del Deporte.

Aplicación del SADP como default para nuevos servicios que se creen

Considerando que el Estado está en permanente cambio y que es probable que se establezcan nuevos servicios públicos en el futuro, estimamos que debiera explicitarse en la legislación que todo servicio público que se cree se debe entender integrante del SADP, salvo que la ley que lo cree expresamente lo excluya del mismo.

Incorporación de programas de ministerios y subsecretarías

Son ya varios los trabajos que han sugerido extender la concursabilidad a instituciones distintas de los servicios públicos, pero que cumplen tareas similares a ellos. Se trata de los programas públicos dependientes de ministerios y subsecretarías. Se ha estimado que desde 1990 se han creado más de 300 programas, muchos de los cuales se han transformado en programas permanentes. Por tratarse de programas de distinta magnitud, naturaleza y dependencia (algunos dependen del ministerio, otros de la subsecretaría, y otros de los propios servicios), no es fácil construir un criterio para determinar cuáles servicios deben ser incluidos en el sistema y cuáles no. Nos parece que la dificultad por definir un criterio no debe limitar el avance de la concursabilidad en aquellos casos en que exista claridad de que se trata principalmente de la ejecución de un programa y no de la definición de políticas. Proponemos los siguientes criterios para incorporar un programa al SADP:

- permanencia en el tiempo por al menos tres años;
- asignación presupuestaria plurianual;
- dotación de personal en planta y contrata; y
- dependencia directa de ministerios y/o subsecretarías, sin vínculos con los servicios públicos.

Sobre la profundización vertical del SADP

Flexibilización de la gestión de los servicios en materia financiera y de RR.HH.

Una de las condiciones para que el SADP funcione como sistema y no solo como un mecanismo de concursos, es lograr que los directivos elegidos por mérito puedan gestionar con mayor autonomía (y responsabilidad) los servicios que dirigen. Proponemos avanzar en la flexibilidad presupuestaria y en la flexibilidad en la gestión de los recursos humanos de los servicios, traspasando a los directivos la flexibilidad presupuestaria que hoy administra la Dirección de Presupuesto.

Estimamos que esta flexibilidad puede ser otorgada también en base al mérito, es decir, otorgar mayor flexibilidad a aquellos directivos que obtengan resultados de excelencia en la evaluación anual de los convenios de desempeño. Adicionalmente, esta flexibilidad debiera estar vinculada también a los resultados de desempeño institucional.

Se daría así lugar a una serie de incentivos positivos que favorecerían el funcionamiento de los convenios y el desempeño institucional. Los directivos tendrían interés en ser evaluados y en rendir adecuadamente, y los superiores se verían obligados a evaluar y hacerlo seriamente, pues no querrán otorgar libertad en la administración de recursos a un directivo que no está cumpliendo adecuadamente su labor.

Esto generaría además mayor responsabilidad en los distintos actores del sistema: en los superiores, pues serían responsables de la asignación de flexibilidad,

y en los directivos, pues para gozar de mayor autonomía deben alcanzar un buen desempeño en sus cargos y en sus reparticiones en general.

Sobre la utilización de los mecanismos de concurso para cargos de nivel inferior

Hacemos nuestra una de las propuestas existentes en esta materia. Proponemos que para cargos de tercer nivel se proceda a abrir los concursos a personas externas al sector público, aunque no se incorporen estos cargos aún al SADP.

Adicionalmente, proponemos que los comités de selección de tercer nivel tengan una integración equivalente a aquellos que operan para el segundo nivel. Esto implicaría un grupo de tres integrantes: el jefe directo, un representante del servicio y un representante del CADP.

Acompañamiento de los directivos y gestión de personas

Incorporación de procesos de inducción formales al ingreso de altos directivos públicos

Una de las principales preocupaciones que se recoge de los directivos es la falta de inducción a las tareas que deberán realizar. A este respecto, la literatura sobre Desarrollo Organizacional y Gestión de Personal avala ampliamente la aplicación de procesos de Inducción al ingreso de personal a una determinada organización y al inicio del desempeño de un cargo u ocupación.

El proceso de inducción laboral tiene por finalidad principal preparar a través de herramientas de capacitación y coaching, al momento de iniciar el ejercicio de un cargo, a un sujeto para asegurar el éxito en su desempeño laboral.

En este sentido, la inducción es clave para disminuir la rotación de cargos y para disminuir el tiempo que requiere el individuo en ser plenamente productivo al iniciar un nuevo trabajo.

Hemos constatado que los altos directivos públicos entrevistados o bien no han tenido procesos de inducción formales, que hagan suponer que detrás de ellos hay un diseño y planificación adecuada, o bien estos han sido precarios, muy breves y por tanto insuficientes.

Lo anterior ha dificultado el ejercicio de los cargos pues ha requerido de los propios directivos públicos, especialmente aquellos que no provenían del propio servicio, la inversión de mucho tiempo en identificar información y conocer procesos que debiesen estar disponibles desde el momento mismo en que asumen sus cargos.

El cargo de ADP tiene connotaciones y características significativamente distintas al ejercicio de cualquier otra actividad, sobre todo en el mundo privado. Por pequeña que sea la organización que ese alto directivo público dirija, requerirá, más allá de la competencia técnica y las necesarias habilidades de liderazgo para el desempeño de su función, un conocimiento adecuado de algunas normas y

leyes básicas que regulan el funcionamiento del Estado y las entidades públicas: Ley Orgánica de Bases de la Administración del Estado, el Estatuto Administrativo, la Ley sobre Probidad Administrativa, leyes sobre Modernización del Estado y Nuevo Trato, Ley sobre Procedimientos Administrativos, etc.

Deberá además, desarrollar ciertas habilidades para relacionarse con los medios de comunicación y con la prensa. También requerirá aprender sobre el trato con las asociaciones de funcionarios, sus roles y derechos, como asimismo disponer de algunas nociones de la “cultura organizacional” de las reparticiones públicas en general y en particular de la que le toca dirigir.

Proponemos el establecimiento de un proceso de inducción formal para cada alto directivo público que inicie el desempeño de su cargo, con una pauta común elaborada por la Dirección Nacional del Servicio Civil, en términos de las materias y horas de capacitación a contemplarse.

La ejecución del proceso de inducción deberá estar a cargo del ministerio respectivo y deberá regirse de acuerdo a la pauta e instrucciones que la DNSC dictamine para estos efectos.

El Consejo de Alta Dirección Pública velará por el cumplimiento de estos procesos de inducción, para lo cual podrá requerir los informes necesarios a los ministerios respectivos o a la DNSC.

El documento sobre Orientaciones para el Diseño e Implementación de Programas de Inducción en los Servicios de la Administración Central del Estado, emitido en agosto de 2007 por la DNSC, es un avance, pero insuficiente para alcanzar los objetivos de inducción de un directivo público.

Incorporación del coaching y acompañamiento permanente a los directivos del SADP

El coaching en general es definido por la literatura del Management como el conjunto de herramientas y acciones que tienen por propósito apoyar el mejoramiento del desempeño de una persona y de esta forma alcanzar el máximo de su potencial laboral.

El ejercicio de un cargo de alta dirección, en particular de jefe de servicio, conlleva lidiar con numerosos actores y estar sometido a diversas presiones de grupos e individuos que intentan capturar beneficios para sí. También las exigencias de modernización de los servicios, en conjunto con una importante cantidad de requerimientos que provienen de otras instancias públicas en materia de programas de mejoramiento de la gestión, balances de gestión, metas presupuestarias, etc. (DIPRES, SUBDERE, PRYME, Parlamento, etc.), exigen del directivo público además de las necesarias habilidades personales, el mantenerse al día en materias de gestión y, de vez en cuando, disponer de los apoyos necesarios para el éxito de su cometido.

De las entrevistas a altos directivos públicos realizadas a propósito de esta publicación, se puede constatar que dichos funcionarios reciben un escaso apoyo en materias de gestión, capacitación y perfeccionamiento.

Al respecto, se propone crear una instancia de coaching, acompañamiento y capacitación permanente que tenga por función proporcionar a los altos directivos públicos orientación y apoyo en materias de gestión, relaciones laborales, normativa legal y otras que pudieren ser necesarias para el buen desempeño de este personal. Asimismo, deberá encargarse de generar instancias de encuentro frecuente entre los altos directivos, que les permitan efectuar un intercambio de experiencias e ideas respecto de la marcha y modernización de sus servicios.

Esta Unidad debería formar parte del Servicio Civil y sus programas de coaching y acompañamiento, aprobados y supervisados por el Consejo de Alta Dirección Pública.

Remuneraciones

Sobre las remuneraciones fijas

Las remuneraciones de los altos directivos públicos experimentaron una mejora significativa a la entrada en vigencia de la Ley y su paulatina incorporación al sistema. Además de sus componentes tradicionales, se agregó a la remuneración del directivo público una asignación especial denominada Asignación de Alta Dirección Pública, la cual se diseñó como una forma de agregar atractivo económico a los cargos públicos, en relación a las remuneraciones del sector privado. Por lo tanto hoy constituye renta del cargo, pero que está condicionada al desempeño.

Nos parece que para lograr reclutar directivos de alta calidad, se requiere un monitoreo permanente de las remuneraciones. Sin embargo, creemos que las remuneraciones no deben ser en el sector público de igual o superior cantidad que en el sector privado, pues existe una satisfacción especial por trabajar en el sector público que permite o admite una diferencia entre lo público y lo privado.

Con todo, estimamos que debieran existir bandas de remuneraciones comparativas con el sector privado por cargos y áreas, y que no debiera admitirse un diferencial mayor al 20 a 25 por ciento en cada cargo.

Para que esto sea real, se requiere eliminar el tope de remuneraciones que hoy está definido en el cargo de subsecretario y que el proyecto de ley modifica al rango de ministro. Creemos que para lograr tener directivos del nivel necesario se requiere eliminar esa restricción, admitiendo que algún o algunos directivos puedan tener remuneraciones mayores a los ministros, en caso necesario.

Nos parece además que el tema de las remuneraciones requiere un análisis sectorial específico, toda vez que los principales problemas relacionados con las remuneraciones se presentan en los cargos directivos del área salud, siendo ne-

cesario por tanto seguir revisando los criterios remuneratorios de dicha área a fin de lograr contar con directivos públicos de excelencia.

Sobre la vinculación entre desempeño y remuneraciones bajo los convenios de desempeño

Hoy las consecuencias en las remuneraciones dependen del tipo de servicio de que se trate, correspondiendo porcentajes diferentes cuando al servicio le corresponde asignación de modernización y/u otras asignaciones especiales. Nos parece que no existen fundamentos para aplicar criterios diferentes en este ámbito, y creemos que debiera aplicarse el mismo criterio para todos los servicios. A un cierto porcentaje de cumplimiento del convenio debiera corresponder un porcentaje de la asignación de alta dirección, independiente de cuál sea la naturaleza del servicio; vale decir, debiera existir una asignación vinculada al desempeño para todos los altos directivos públicos, tomando como base de cálculo el total de las rentas permanentes del cargo y asignando porcentajes variables según el grado de logro del Convenio de Desempeño. Para ello se requiere simplificar el artículo 65 de la Ley, uniformando criterios sobre la asignación de las remuneraciones.

Convenios de desempeño

Diseño y definición de metas de los convenios

Los convenios de desempeño están llamados a ser un instrumento central en la gestión de los directivos públicos. Los convenios debieran ser el reflejo de los objetivos planteados para los directivos y sus organizaciones, abarcando las dimensiones de gestión operativa, gestión del entorno político y gestión estratégica.

A la fecha, los estudios que han indagado sobre los convenios de desempeño (Undurraga y Zaviezo, 2008, por ejemplo), y las entrevistas realizadas para este estudio, dan cuenta de que la formulación y definición de metas de los convenios de desempeño plantea problemas importantes.

Los problemas son de diversa clase. No está suficientemente claro el rol de los ministros respectivos en el proceso, el rol del Consejo, el rol del directivo y el rol de la DNSC. En términos de metas, la revisión de los convenios muestra que en muchos casos se definen actividades más que metas, y no existe un alineamiento estratégico con otros instrumentos de gestión pública, ya no solo a nivel individual sino a nivel institucional.

Proponemos los siguientes aspectos en el diseño y determinación de las metas de los convenios:

- La definición de los convenios de desempeño debe tener lugar con posterioridad al proceso de inducción del directivo, de forma tal que pueda conocer la realidad de la institución y hacerse responsable de los compromisos que asume;

- Se debe revisar la definición del plazo de las metas, toda vez que se definen metas para un periodo de tres años, aun cuando los presupuestos de las instituciones son anuales, existiendo inconsistencia;
- Se debiera revisar el requisito de la diversidad de firmas de ministros para los convenios, o, para el caso de mantenerlas, explicitar el rol que cumplen efectivamente en los convenios;
- El Consejo, como potencial órgano rector del sistema en el futuro, debiera tener un rol general en el control de la suscripción de los convenios y en los estándares de metas a incorporar en los contratos;
- Se debiera hacer un esfuerzo mayor –en conjunto con la Dirección de Presupuesto– para integrar las metas de los convenios de desempeño a los otros instrumentos que se utilizan para planificar, controlar y evaluar la gestión del Estado.

Evaluación de los convenios

Hoy no se están evaluando sistemáticamente los convenios, en parte porque no existe una consecuencia efectiva de no realizar la evaluación (ni para el evaluador ni para el evaluado), y en parte también porque no existe total claridad de la utilidad y relevancia de los convenios como instrumentos de gestión al servicio del funcionamiento de las agencias públicas. Esto debe corregirse y transformar el proceso de evaluación anual del desempeño de los directivos en uno de los pilares de la gestión de la ADP. Consideramos que el Consejo debiera tener un rol general en asegurar que las evaluaciones hayan tenido lugar efectivamente en los distintos servicios y unidades.

Una manifestación de la poca relevancia asignada a la evaluación de los convenios se refleja en que por lineamiento de la DNSC se ha adoptado la práctica que a falta de evaluación anual se paga la asignación de alta dirección en su máximo definido para el cargo. Estimamos que con esta práctica se pierde el sentido de vincular la remuneración con el desempeño. Consideramos, asimismo, que se requiere revisar los mecanismos e incentivos para asegurar que en forma regular y anualmente tenga lugar la evaluación de los convenios de desempeño que define la Ley, pero en un esquema que permita el aprendizaje por parte de los directivos y que permita también la revisión de los lineamientos por parte de los superiores.

Consecuencias de los resultados del desempeño

La principal consecuencia de los convenios de desempeño debe ser proveer tanto al directivo como a su superior –y eventualmente en el futuro al Consejo– de información valiosa acerca del funcionamiento del servicio público en cuestión y del desempeño del directivo en particular.

Adicionalmente, consideramos que los resultados del convenio de desempeño –sumados a otros instrumentos cuando corresponda– deben tener incidencia re-

levante en la remuneración variable del directivo y en su capacidad de gestionar con mayor autonomía su repartición.

Concretamente, estimamos que son dos los principales aspectos a considerar:

- Simplificar el artículo 65 de la Ley, uniformando las consecuencias de la evaluación de desempeño en la remuneración de los directivos, tal como fue señalado anteriormente. Hoy las consecuencias de la evaluación impactan de forma diferente a los directivos dependiendo del tipo de esquema institucional del cual participe el servicio respectivo.
- Permitir que aquellos directivos que han logrado desempeños destacados en la evaluación del convenio -sumados a un desempeño institucional destacado- puedan disponer de mayor flexibilidad en la gestión de los recursos financieros y humanos del servicio o institución que dirigen.

Ambas iniciativas contribuirían a alinear el comportamiento de los directivos hacia los objetivos deseados por la comunidad y las autoridades, y reflejados en los convenios.

Conclusiones

El presente trabajo ha tenido por objeto analizar el SADP creado el año 2003 a través de la Ley 19.882. En él se ha presentado el origen y las características del sistema, identificando los elementos de economía política que caracterizaron su origen y que caracterizan su funcionamiento actual.

El diagnóstico sobre el funcionamiento actual del SADP fue construido utilizando distintas fuentes, incluyendo entrevistas a un grupo de directivos de primer nivel, un análisis de los documentos y estudios emitidos y encargados por la propia DNSC, además de una revisión y síntesis de los principales análisis que expertos ya han efectuado sobre el sistema.

En este trabajo, se concluye que el SADP ha sido un avance importante en el proceso de modernización del Estado, pero que existen muchas oportunidades para mejorar su diseño institucional, su funcionamiento operativo, y la gestión de los directivos seleccionados a través de concurso.

Con estas consideraciones, nuestro análisis se ha focalizado en identificar los principales nudos que hoy dificultan la implementación exitosa de un verdadero “sistema” de gestión de los directivos públicos. Por ello, se han planteado opciones de diseño institucional para el sistema, considerándose como opción el dar mayor autonomía e independencia al CADP, constituyéndolo como directorio y órgano rector del SADP, generando otro esquema de interacciones con las autoridades centrales del ejecutivo. De igual forma, se ha mencionado el tema de las remuneraciones, el diseño y la gestión de los convenios de desempeño, la extensión horizontal y vertical del sistema, y la inducción y apoyo a los directivos elegidos.

La resolución y perfeccionamiento de estos ámbitos permitirá extender con éxito el SADP a otras áreas que no han sido analizados en este trabajo, pero que sin duda revisten importancia.

Entre los ámbitos de extensión del SADP y que no han sido recogidos en este análisis se encuentran la discusión sobre su aplicación a las empresas públicas, a ámbitos de los gobiernos regionales y locales, a CODELCO, a la selección de ciertos funcionarios del Poder Judicial, a la Superintendencia de Casino y Juegos, entre otros aspectos. De igual forma, no ha sido materia de este trabajo el rol de la ADP en la implementación de los desafíos que implica la reforma previsional en materia de selección de directivos públicos. Si bien son varios los proyectos de ley en tramitación en el Congreso que incorporan la metodología concursal para la selección de directivos, no ha sido el foco de este trabajo analizarlos.

Nos parece que para una adecuada implementación y extensión de la ADP a nuevos ámbitos como los recién mencionados, se requiere previamente abordar a través de una modificación legislativa los aspectos que hoy constituyen trabas en la gestión de los directivos y en la eficiencia en los procesos de selección de directivos de excelencia para la administración pública chilena.

Referencias bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo** (2006). Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina. Koldo Echeverría (editor). Washington, DC.
- Centro de Estudios Públicos, Comisión de Reforma del Estado del CEP** (2002). *Reforma del Estado*, vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas.
- Costa, R.; M. Waissbluth** (2007). Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: Balance y Perspectivas. Documento de Trabajo, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Dirección Nacional del Servicio Civil** (2007). Orientaciones para el Diseño e Implementación de Procesos de Inducción en la Administración Civil del Estado.
- Grupo de Trabajo sobre Probidad y Transparencia** (2007). Informe sobre medidas para favorecer la probidad y eficiencia de la gestión pública, encargado por S.E. la Presidenta de la República. Revista *Estudios Públicos*, 105 (Verano 2007), Centro de Estudios Públicos.
- Longo, F.** (2007). La Profesionalización de la Alta Dirección Pública en Chile. Presentación en la Universidad Alberto Hurtado.
- Mascott Sánchez, M.Á.** (2003). "Sistemas de Servicio Civil: una comparación Internacional". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, D.F.
- Matheson, A. et al.** (2007). "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants". *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing.

Portales, C.; A. Raineri (2002). “Un Sistema de Directorios para la Gestión de los Servicios Públicos en Chile”. En *Reforma del Estado*, vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas. Centro de Estudios Públicos.

Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (2001). Estatuto de Dirección Pública, Documento de Política. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado.

Undurraga, I.; L. Zaviezo (2008). “Diseño y seguimiento Convenios de desempeño Altos Directivos Públicos: Buenas Prácticas en Experiencias Internacionales de Gerencia Pública”. Estudio elaborado para la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile*

CARLOS PORTALES

Ingeniero Comercial de la Pontificia Universidad Católica de Chile; MBA, Georgetown University, EE.UU. Doctor en Dirección de Empresas, IESE, Universidad de Navarra, España. Es el director del Diploma en Dirección de Recursos Humanos, Escuela de Administración UC y profesional experto del Consejo de Alta Dirección Pública.

Introducción

Desde hace ya varios años que la administración del Estado chileno ha ido mostrando una incapacidad creciente para responder demandas cada vez más diversas, complejas y exigentes de nuestra sociedad. A pesar de los pasos modernizadores del aparato público dados en las últimas décadas, dicho *aggiornamento*, no ha ido a la par con los crecientes requerimientos que impone el desarrollo del país. En particular, es en esta última década en donde se empieza a manifestar con mayor nitidez la brecha entre la demanda por una Administración Pública de calidad y las deficiencias del aparato estatal para satisfacerlas. Los diversos y recientes escándalos de obras públicas, salud, educación y gobierno municipal, entre otros, son las manifestaciones más evidentes de que las buenas intenciones y declaraciones modernizadoras de los gobiernos no bastan, ya que los problemas de gestión pública se siguen multiplicando.

Uno de los principales factores que explica esta deficiente respuesta del Estado para poder enfrentar los desafíos que le impone nuestra sociedad contemporánea, es la calidad de la gestión del personal del sector público. En toda organización, tanto privada como pública, es el factor humano y su adecuada administración, una de las principales variables que marcan la diferencia entre aquellas instituciones que funcionan bien, de aquellas que fracasan en el logro de sus objetivos (Pfeffer, 2000). Nuestro país no es una excepción y, como coinciden la gran mayoría de los actores políticos y sociales, uno de los ámbitos más desatendidos en el proceso de modernización del Estado chileno es el desarrollo del capital humano en sector público.

*. El autor agradece enormemente los comentarios y sugerencias de Julio Valladares, asesor del Ministerio de Hacienda, particularmente por su conocimiento detallado del sector público, su generosidad para compartir información y la sinceridad de sus opiniones. Como siempre, lo señalado es de exclusiva responsabilidad del autor.

Este trabajo se enfoca, por lo tanto, en el análisis de las regulaciones, normas y prácticas de gestión que rigen a una buena parte del personal de la Administración Pública de nuestro país: los funcionarios en cargos no directivos del gobierno central del Estado. En particular, en este estudio se analiza el Estatuto Administrativo –el principal cuerpo legal y normativo que rige las condiciones laborales y la gestión del personal del Estado–, investigando específicamente sus características e impacto en la gestión de las personas. A partir de allí se plantean una serie de reformas a la administración de recursos humanos en la Administración Pública y un diseño para la transición a un nuevo régimen que regule y administre, de manera más efectiva y con mayor alineamiento con los objetivos del Estado de Chile, las relaciones laborales del personal no directivo del gobierno central.

Esta investigación comienza analizando la relevancia del problema mencionado, tratando de recoger la evidencia existente en relación al impacto diferenciador que puede tener una buena gestión de recursos humanos en el sector público. En seguida, se analiza la evidencia empírica en relación a una discusión que ha estado presente en el último tiempo en la agenda pública y en particular en esta última campaña política, cual es si acaso lo que se necesita es hacer crecer el tamaño del Estado, aumentando la dotación de funcionarios o si más bien la dimensión del Estado de Chile es la adecuada y lo que se debe incrementar es la eficiencia de su personal. El resultado de dicho análisis tiene, evidentemente, consecuencias importantes respecto a las políticas de recursos humanos a adoptar en la Administración Pública del país. Más adelante en el trabajo, se entregan algunas cifras descriptivas y elementos característicos de los funcionarios que trabajan en el gobierno central en cargos no directivos. Luego, se describen los principales elementos del Estatuto Administrativo y sus consecuencias prácticas para la administración del personal no directivo del sector público. En particular se analizan los sistemas de organización del trabajo, selección, evaluación del desempeño y calificaciones, promoción y carrera funcionaria, remuneraciones, capacitación y relaciones laborales. A partir de allí, se presenta un diagnóstico de las principales brechas que presenta la gestión de recursos humanos en la Administración Pública, considerando las crecientes demandas que se imponen sobre el Estado de Chile en un momento en que el país aspira a llegar a ser una economía desarrollada en el menor plazo posible. Más adelante y considerando la evidencia internacional disponible, se despliega un modelo de gestión de personas para la Administración Pública que puede contribuir decididamente a lograr un mejor desempeño de las personas en el Estado. Luego de ello, se plantean algunas ideas prácticas de cómo implementar estas reformas, ya que una de las principales consideraciones a tomar en cuenta es cómo se puede transitar desde el sistema actual a un esquema de administración del personal público como el propuesto en este trabajo. Finalmente se presentan algunas conclusiones que recogen las principales ideas y propuestas planteadas en la investigación.

¿Cuánto impacta la gestión de recursos humanos en el sector público?

Tanto los desarrollos teóricos como la evidencia empírica son contundentes en mostrar la importancia de una buena gestión del Estado en el desarrollo de un país. Esto es aún más claro en la actual coyuntura, en la cual la salida exitosa de la crisis económica se ha dejado en manos de los gobiernos. De la calidad de la gestión del aparato público y, particularmente, de la excelencia en el desempeño de su personal, dependen el menor impacto y duración que la crisis tenga en las sociedades a través del mundo.

En términos generales, una buena gestión del personal público disminuye la intervención de grupos de interés en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Rauch (1994) y Murillo, Scartascini y Tommasi (2008), por ejemplo, documentan que la presencia de una burocracia profesional y no los nombramientos políticos contribuye de manera importante en el desarrollo empresarial de un país. A su vez, la adecuada gestión de recursos humanos en la Administración Pública también aumenta la motivación y las capacidades de quienes trabajan en ella e incrementan la productividad y calidad de su trabajo colaborando definitivamente en el desarrollo de un país (Evans y Rauch, 2000).

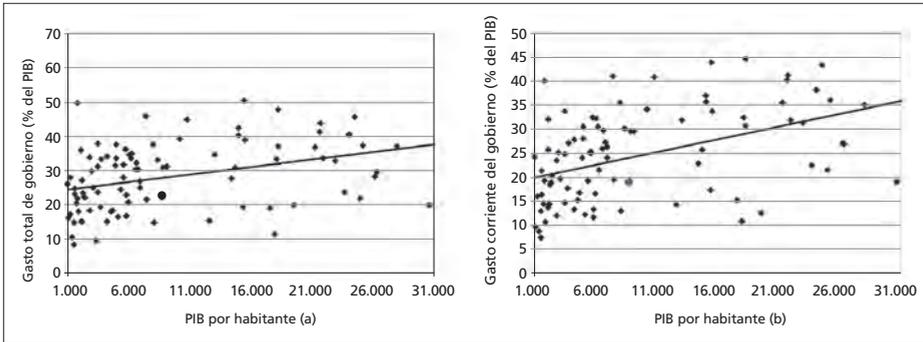
Buena parte de las experiencias de desarrollo exitosas de otras economías emergentes como las asiáticas, muestran cómo la modernización de la gestión del personal público ha jugado un papel clave en dicho proceso hacia mayores grados de prosperidad (Khan y Jomo, 2000). El Estado de Chile, por su parte, ha mostrado en las últimas décadas, una creciente pérdida de profesionalismo y capacidad de su personal para responder de manera efectiva y oportuna a las demandas del país por un mayor nivel de desarrollo. Es así como en variados ámbitos de la gestión pública se observa que crecientemente determinados grupos de poder manejan muchas veces la agenda pública e imponen sus intereses, los que no necesariamente están alineados con el bien común de la nación. En el último tiempo la permanente presión y movilizaciones de los gremios de la administración pública y de los profesores, muestran con claridad la situación descrita.

Tamaño y eficiencia de la Administración Pública en Chile

En diversos círculos políticos y académicos circula con fuerza la idea de que la burocracia pública chilena es grande e ineficiente. En esta sección del trabajo se explora el análisis de ambos postulados, ya que a la hora de presentar soluciones para la gestión de los recursos humanos en la Administración Pública habrá que definir si la respuesta pasa simplemente por una reducción de personal o por la instalación de buenas prácticas de dirección que apunten a una mayor motivación, productividad, calidad y transparencia de las personas en la gestión pública.

La evidencia muestra que Chile tiene un Estado pequeño, aunque no muy eficiente comparado con las economías desarrolladas. Utilizando datos fiscales del

World Development Indicators del Banco Mundial, De Gregorio (2004) muestra que el tamaño del gobierno chileno (medido tanto a través del gasto total como corriente del gobierno) es aproximadamente un 5 por ciento más pequeño comparado con su nivel esperado considerando la dimensión de su economía (medida mediante el PIB por habitante).¹



Consistente con los datos expuestos, la siguiente tabla muestra con claridad, (incluso considerando que estas cifras de empleo público estén subestimadas en un 10 o 20 por ciento por los contratos de honorarios), que Chile no tiene una “enorme burocracia”.

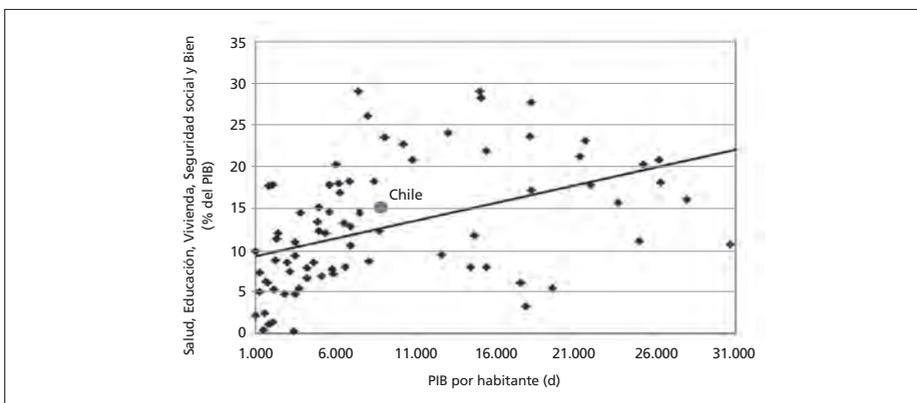
Empleo público como porcentaje del empleo total	
País	%
Noruega	29%
Suecia	28%
Finlandia	21%
Hungría	19%
Francia	18%
Estados Unidos	14%
España	13%
México	12%
Turquía	9%
Corea	6%
Chile	6%
Japón	5%

Fuente: OECD, OIT, Dipres, 2007.

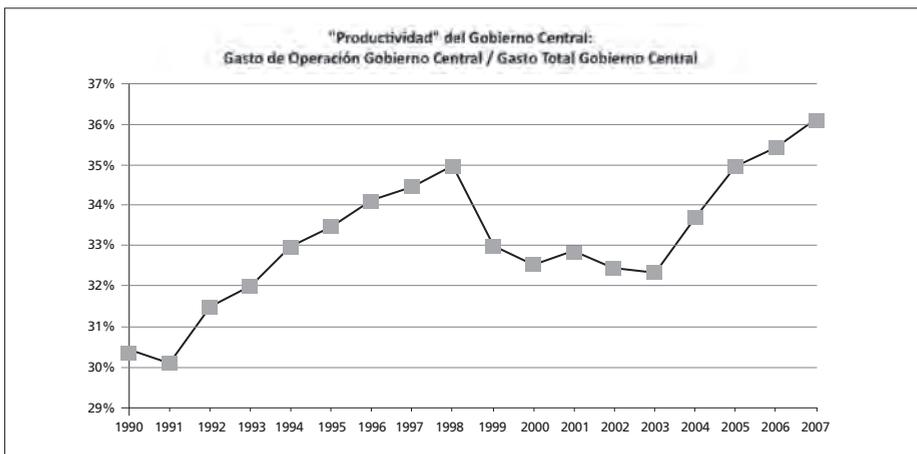
Donde las conclusiones no son tan positivas es en el ámbito de la eficiencia en la gestión pública. Pese a tener una burocracia relativamente pequeña, la efectividad de las políticas públicas es baja en relación a lo que invierte. En este sentido, el

1. Si bien los distintos países de la muestra no hacen exactamente la misma contabilización de ciertas prestaciones, las conclusiones del análisis siguen siendo válidas, puesto que dichas diferencias no hacen variar sustancialmente los resultados. Por ejemplo, las cuentas fiscales consideran como gasto sólo los intereses devengados por los bonos de reconocimiento previsionales y no su amortización, mientras que otros países consideran la totalidad de los pagos previsionales como gasto corriente del gobierno. La correspondencia en la gran mayoría de las cuentas, sin embargo, hace que estas diferencias en la metodología de contabilización de algunas partidas de gasto, no hagan variar sustancialmente las conclusiones de la comparación entre países.

siguiente gráfico muestra cómo, comparado con países de similar Producto Interno Bruto (PIB), Chile tiene un gasto público mayor que la media en los sectores de salud, educación, vivienda, seguridad social y bienestar. Es de público conocimiento, sin embargo, que la gestión del Estado en estas áreas, particularmente en salud y educación, presenta serias ineficiencias en el uso de los recursos junto a resultados de mala calidad.



Más aún, la “productividad” media del gobierno central ha empeorado desde 1990 a la fecha. Lo que la autoridad gasta para administrar sus actividades –sus gastos operacionales por decirlo de algún modo–, ha crecido desde un 30 por ciento de su gasto total en 1990 a un 36 por ciento el año 2007. Desgraciadamente, este nivel de gasto es la única medida de productividad de que se dispone para evaluar la eficiencia de la gestión gubernamental. Lo que indican estas cifras es que el aumento en los presupuestos ejecutados por el gobierno central, desgraciadamente también ha venido acompañado por un crecimiento más que propor-



cional de los costos de administración de dichos recursos en los últimos 20 años, lo que en definitiva indica un grado de ineficiencia creciente en la gestión de la administración central del Estado.

Por lo tanto, la administración del gobierno central, de la cual la dirección de recursos humanos es parte importante, se ha caracterizado por una austeridad en el volumen de los recursos utilizados, pero aún debe mejorar en cuanto a la optimización en el uso de los mismos. El problema por tanto, no es de tamaño, sino de efectividad del aparato público. Hay bastante consenso en todos los sectores respecto a que, salvo notables excepciones como el SII y Aduanas, la efectividad de las acciones de la Administración Pública presenta ineficiencias importantes que deben superarse.

Para incrementar la calidad y la eficiencia de la ejecución de la función pública, se requiere mejor gestión e institucionalidad. Desgraciadamente el acento ha estado puesto en la cantidad de servicios provistos por el Estado, pero no en la calidad de los mismos. Los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG), por ejemplo, una de las iniciativas emblemáticas emprendidas por los últimos gobiernos para el logro de mayores estándares de calidad de los servicios públicos y asociados a incentivos económicos, han logrado un cumplimiento muy cercano al 100% en las diferentes dependencias en donde se aplicaron. Ello indica que dichas metas fueron fijadas en un nivel de baja exigencia, “para ser cumplidas”, y así poder mejorar de manera controlada las remuneraciones de los funcionarios del gobierno central. Estos instrumentos, por lo tanto, han servido más como herramienta de control presupuestario y no como un incentivo real para la mejora de la eficiencia de la Administración Pública (Waissbluth, 2005).

La calidad y eficiencia de la implementación de dichas políticas, por lo tanto, requiere contar con un personal público idóneo y motivado. Y a diferencia de lo que muchos han señalado, la efectividad de la administración del Estado, no pasa entonces por reducir el número de personas que trabajan en el gobierno central, sino por mejorar la gestión de dicho capital humano para lograr mayor calidad en el desempeño de sus funciones.

Los funcionarios públicos del gobierno central en cargos no directivos

En esta parte del trabajo se dimensiona el tamaño y algunas características específicas del grupo de funcionarios públicos que son materia de análisis en este estudio. Esta investigación se concentra en el personal no directivo que trabaja en ministerios, servicios públicos, intendencias y gobernaciones. Es decir, aquellas personas que laboran en los órganos y servicios públicos del gobierno central normados por la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado de 1986, que se denomina LBAE. Se excluye a los organismos señalados en el inciso segundo de dicha disposición, que por su naturaleza cuentan

con leyes especiales para su organización interna.² Además, se deja fuera del análisis a los cargos que corresponden a funciones ajenas a la administrativa, como la legislativa y judicial, y a los demás organismos constitucionalmente autónomos.

En consecuencia, quedan excluidos de este estudio, las siguientes entidades públicas:

- Fuerzas Armadas;
- Fuerzas de Orden y Seguridad Pública;
- Empresas del Estado y empresas con participación estatal mayoritaria;
- Poderes o funciones del Estado distintas del Ejecutivo: Poder Judicial y Poder Legislativo;
- Municipalidades, incluyendo el personal en los ámbitos de la Salud y la Educación;
- Órganos constitucionalmente autónomos: Contraloría General de la República, Banco Central, Tribunal Constitucional, Tribunal Calificador de Elecciones, Tribunales Electorales Regionales, Consejo Nacional de Televisión, Consejo Superior de Educación y Ministerio Público.

Los funcionarios del gobierno central en cargos no directivos³ alcanzaron en 2007 a casi 160 mil personas, constituyendo un 89 por ciento del total del gobierno central (el resto es personal directivo), con un crecimiento promedio de la dotación de 3 por ciento anual y un aumento total durante el período 1998-2008 del 30 por ciento.

El personal no directivo del gobierno central se distribuyó en profesionales, técnicos y administrativos y auxiliares, excluyendo, como se señaló anteriormente, a aquellos cargos directivos profesionales y no profesionales.⁴ El detalle de esta distribución se puede apreciar en la siguiente tabla.

Personal No Directivo en Gob. Central	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Profesionales	36.274	36.736	39.396	42.124	45.308	47.318	48.971	51.243	54.676	58.245
Técnicos	36.829	37.765	40.663	41.677	42.550	43.203	44.482	45.258	46.641	48.100
Administrativos y Auxiliares	47.793	47.376	48.316	49.869	50.284	50.734	50.212	50.256	49.958	50.641
Total Gobierno Central	120.896	121.877	128.375	133.670	138.142	141.255	143.665	146.757	151.275	156.986

No incluye: (1) personal de las Fuerzas Armadas y de Orden, ni (2) Senadores ni diputados.
Se incluye al personal del área médica de los Servicios de Salud, afecto a las Leyes Nos. 15.075 y 19.664.

2. Artículo 18 LBAE. “La organización básica de los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, será la establecida en este Título. / Las normas del presente Título no se aplicarán a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a las Municipalidades, al Consejo Nacional de Televisión y a las empresas públicas creadas por ley, órganos que se regirán por las normas constitucionales pertinentes y por sus respectivas leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado según corresponda”.

3. Para el cálculo del grupo bajo estudio se consideró la Presidencia de la República y los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Economía, Hacienda, Educación, Justicia, Defensa, Obras Públicas, Agricultura, Bienes Nacionales, Trabajo, Salud, Minería, Vivienda, Transporte, Secretaría General de Gobierno, Planificación y Secretaría General de la Presidencia.

4. La definición de los diferentes estamentos es la siguiente: 1) Directivos Profesionales son autoridades de Gobierno, Jefes Superiores de Servicios y Directivos Profesionales; 2) Directivos No Profesionales

Al analizar el régimen laboral que rige para el personal no directivo del gobierno central no sólo es importante cuantificarlo para comprender la magnitud y complejidad de la gestión de recursos humanos en dicha área de la Administración Pública. También es relevante comprender la diversidad jurídica que rige las relaciones laborales de dichos funcionarios.

El personal no directivo del gobierno central se puede diferenciar de acuerdo a la calidad jurídica de su relación contractual con el Estado de Chile. Es así como existen funcionarios de planta, a contrata, a honorarios asimilados a grado y jornales permanentes.

Los cargos de planta corresponden al conjunto de cargos permanentes asignados por ley en la planta de cada institución, de acuerdo al artículo 3° del Estatuto Administrativo y pueden ocupar funciones de nivel directivo, profesionales, técnicos y administrativos y auxiliares.

A su vez, el personal de planta puede ser de carrera o de exclusiva confianza. Los primeros ingresan por concurso público, gozan de estabilidad en el empleo⁵ y se les aplica la carrera funcionaria (artículos 3° letra f) y 6°). Los funcionarios de exclusiva confianza son aquellos funcionarios de nivel directivo que pueden ser designados y removidos con completa libertad por el Presidente de la República o la autoridad facultada para ello, de acuerdo a lo señalado en el artículo 51 de la LBAE. La Constitución define a un pequeño número de cargos sujetos a este régimen (artículo 32 núms. 9, 10 y 12) y encarga a la ley definir el resto de los cargos de exclusiva confianza (artículo 51 de la LBAE y el artículo 7° del Estatuto Administrativo). Este grupo, como ya se mencionó anteriormente, no es parte de nuestro estudio.

Por su parte, los funcionarios públicos a contrata corresponden a personas que tienen empleos transitorios en los distintos servicios públicos, sin acceso a la carrera funcionaria. La duración en su cargo es, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual expiran sus contratos, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga a lo menos con treinta días de anticipación, pudiendo renovarse indefinidamente. El personal a contrata está más restringidos que los de planta y sólo pueden ocupar cargos de nivel Profesional, Técnico, Administrativo y Auxiliares. El Estatuto Administrativo establece que estos trabajadores pueden constituir hasta un 20 por ciento

incluye Directivos No Profesionales y Jefaturas de Servicios Fiscalizadores; 3) Profesionales son el personal Profesional, incluido el afecto a las Leyes núms. 15.076 y 19.664, Fiscalizadores, Fiscales y Honorarios Asimilados a Grado; 4) Técnicos incluye Técnicos y No Profesionales; y finalmente Administrativos y Auxiliares considera el personal administrativo, auxiliar y jornales permanentes.

5. La estabilidad en el empleo tiene como consecuencia que la persona solo cesa en el cargo por razones que señala el artículo 48 LBAE y que fundamentalmente son la renuncia voluntaria, jubilación u otra causal legal asociada a un desempeño deficiente, el incumplimiento de sus obligaciones, la pérdida de requisitos para ejercer la función o el término del periodo legal por el cual se es designado o la supresión legal del empleo.

del total de cargos de planta de dicho organismo y que se contabilizan dentro de la dotación máxima fijada por la Ley Anual de Presupuesto para cada servicio.⁶ Sin embargo, estas mismas Leyes de Presupuesto de cada año, han eximido sistemáticamente a los diferentes Servicios de su aplicación, permitiendo aumentar anualmente su dotación por sobre el 20 del total de personal fijado inicialmente por el Estatuto Administrativo.

El siguiente grupo de empleados públicos está compuesto por el personal a honorarios. Se trata de personas cuya relación laboral no está regida por el Estatuto Administrativo, sino por las del contrato que han establecido. Por lo mismo no tienen el carácter de funcionarios y carecen de responsabilidad administrativa.⁷ Formalmente, los contratos a honorarios se proveen directamente sin ser necesario el llamado a concurso, aunque en el último tiempo algunos servicios, en señal de transparencia, han utilizado este mecanismo. Por su parte, las personas contratadas debe ser profesionales o técnicos con educación superior o expertos en determinadas funciones. De igual manera, el Estatuto Administrativo establece que el personal contratado a honorarios debe realizar labores accidentales que no correspondan a funciones habituales del organismo donde se desempeña, ya que las tareas permanentes deben ser ejecutadas por personal de planta o a contrata. A pesar de lo anterior, la ley deja ciertos espacios para que las personas contratadas a honorarios puedan realizar funciones habituales y generales cuando se trate de tareas específicas.

Los contratos a honorarios son de dos tipos dependiendo del sistema de remuneración al que estén afectos. Por una parte están los honorarios asimilados a grado, en los cuales la compensación de la persona debe asemejarse, de acuerdo a la tarea que realice, a alguno de los grados en la escala de remuneraciones del personal de planta aplicable al Servicio en cuestión. Por otra parte, se permiten los contratos a honorarios a suma alzada, en los que la remuneración no tienen ninguna relación con la escala de sueldos aplicable a la institución. Estos contratos se regulan de manera autónoma y son aplicables para profesionales, técnicos o expertos con alto grado de especialización o personas jurídicas que cumplan con las exigencias legales y reglamentarias establecidas.

6. También se contabilizan en la dotación máxima las personas contratadas mediante la modalidad de honorarios asimilados a grados.

7. Con excepción de lo que ocurre en el MOP, MINVU, INDAP, SAG, Servicios de Salud y Subsecretaría de Transportes, las últimas Leyes de Presupuesto han permitido contratar un número determinado de personas a honorarios en calidad de "agentes públicos", otorgándoles determinadas atribuciones propias de los funcionarios de planta, con la correspondiente responsabilidad administrativa ello conlleva.

Como se observa en la siguiente tabla, de entre los diferentes tipos de personal, es la modalidad a contrata la que ha ido creciendo de manera importante durante los últimos años, hasta representar el 50 por ciento de la dotación del gobierno central.

Personal del Gobierno Central según Calidad Jurídica										
Calidad Jurídica	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Planta	85.603	83.558	82.608	83.397	83.667	84.514	91.604	91.253	90.564	88.072
Contrata	48.156	52.158	57.754	63.676	68.800	71.711	68.496	74.036	80.012	88.479
Honorarios asimilados a grado	100	91	287	218	95	53	76	64	65	39
Jornales permanentes	2.383	2.290	2.102	2.203	2.099	2.145	2.132	1.800	1.475	1.684
Total Gobierno Central	136.242	138.097	142.751	149.494	154.661	158.423	162.308	167.153	172.116	178.274

No incluye: (1) personal de las Fuerzas Armadas y de Orden, ni (2) Senadores ni diputados.
Se incluye al personal del área médica de los Servicios de Salud, afecto a las Leyes núms. 15.076 y 19.664.

Las demandas para la gestión de recursos humanos en el sector público chileno

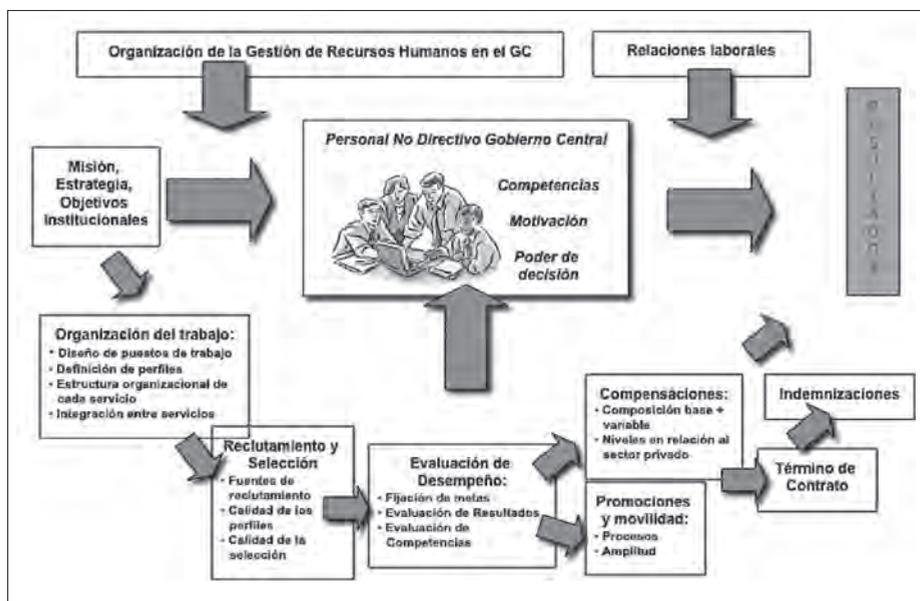
La administración de recursos humanos debe constituirse en una herramienta fundamental en la gestión del Estado chileno, ya que le permitiría responder a las demandas ciudadanas de manera eficaz, eficiente, transparente y acorde a los estándares de calidad que exige una ciudadanía cada vez más empoderada y consciente de sus derechos de “consumidor”. Para ello, la gestión de personas debe desplegar las acciones necesarias que permitan desarrollar las competencias del personal al interior del Estado, lo incentiven y le permitan utilizar dichas capacidades en la ejecución de las tareas que se le han encomendado. Lo anterior hará posible que quienes trabajen en el sector público logren un buen desempeño y la generación de valor público.

Hoy día, en Chile, agregar valor público significa aspectos sumamente concretos. Frente a demandas ciudadanas que exigen una mayor y mejor entrega de servicios por parte del Estado, junto a una necesidad de incrementar permanentemente los niveles de competitividad internacional, se hace necesaria una respuesta por parte de los funcionarios públicos que: 1) sea cercana a los ciudadanos, es decir que los demandantes de bienes y servicios sientan que las soluciones entregadas por el Estado se ajustan a sus necesidades, 2) al mismo tiempo responda a la misión y objetivos para los cuales los diferentes Servicios fueron creados, 3) logre una gestión eficiente y competitiva, entregando esos servicios con los grados de calidad y costos adecuados, 4) desarrolle un alto nivel de emprendimiento para ir ajustando la oferta de las distintas dependencias del Estado chileno a las cambiantes necesidades de la ciudadanía, 5) sea descentralizada para poder responder a solicitudes variadas por parte de diferentes grupos dentro de la sociedad, y, finalmente, 6) sea transparente y por ello los ciudadanos tengan confianza en que los recursos públicos están siendo bien utilizados (Osborne y Gaebler, 1993).

Sólo cumpliendo con las condiciones recién señaladas, la Administración Pública logrará mejorar la eficiencia, calidad, oportunidad y transparencia que la ciudadanía requiere y, al mismo tiempo ser un apoyo fundamental para la competitividad que el país necesita.

El Estatuto Administrativo y la gestión de recursos humanos del personal no directivo en el gobierno central

La Constitución Política de Chile establece en su artículo 38 que una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y sus principios, asegurando la igualdad de oportunidades de ingreso y la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes. En 1986 se dictó la Ley 18.575 relativa a las Bases Generales de la Administración del Estado que establece los principios básicos de la carrera funcionaria, entre ellos las cuestiones relativas al ingreso, derechos y deberes, responsabilidad administrativa, capacitación y cesación de funciones. Los aspectos específicos fueron posteriormente reglados mediante la Ley 18.834 del 23 de septiembre de 1989, denominada Ley del Estatuto Administrativo que establece el marco central de la gestión de recursos humanos en el Estado chileno.⁸



8. En el caso del gobierno central, a estas normas se suman las leyes orgánicas de cada servicio (que establece el número de funcionarios) y las normas que rigen el marco presupuestario (remuneraciones e incentivos). Existen una serie de regímenes específicos para una diversidad de instituciones mencionadas anteriormente, pero que para efectos de este estudio quedaron excluidas.

Luego, el 23 de junio de 2003, con un amplio acuerdo político de todos los sectores, se promulga la Ley 19.882 del Nuevo Trato. Este último cuerpo legal surge de un diagnóstico que indicaba una carrera funcionaria colapsada, en la cual los mecanismos existentes no garantizaban la idoneidad y mérito en el ascenso de los funcionarios.

A continuación se presenta un esquema para abordar el análisis de la gestión de los recursos humanos para el personal no directivo del gobierno central. El cuadro siguiente muestra cómo a partir de la definición de una misión, estrategia y objetivos institucionales para los distintos servicios que componen el gobierno central, es necesario implementar un sistema integrado de políticas y prácticas de administración de personal que permita alinear a los funcionarios de dichos organismos, dotarlos de las competencias requeridas para realizar sus tareas de acuerdo a los estándares y exigencias descritos en la sección anterior, lograr altos niveles de motivación y entregarles los espacios de decisión necesarios para adoptar las decisiones apropiadas en diferentes situaciones.

Dichas prácticas de gestión de personas deben ser, por una parte, consistentes con los objetivos institucionales de eficiencia, eficacia, transparencia, calidad en los servicios públicos y, al mismo tiempo, deben ser catalizadoras de un alto nivel de desempeño de sus funcionarios. Estas políticas deben ser también coherentes entre sí.

Desde el punto de vista teórico, diversos investigadores han planteado la necesidad de que las prácticas de gestión de personas estén alineadas con las metas organizacionales, es decir que exista la llamada coherencia externa, para que sus funcionarios colaboren en el desarrollo de determinadas competencias, generen los incentivos apropiados para la acción y entreguen los espacios de decisión necesarios en el personal para que cumpla con las expectativas de la institución (Miles y Snow, 1984; Wright y McMahan, 1992; Milgrom y Roberts, 1995; MacDuffie, 1995). Si existieran incoherencias entre estrategia y gestión de personas, señalan los mismos autores, ello provocará decisiones sobre el personal que pueden ser incluso contradictorias con los objetivos de la institución. Por otra parte, desde el punto de vista empírico, está ampliamente comprobado que existe un impacto positivo en los resultados de una organización, cuando se produce dicho alineamiento estratégico entre la dirección del personal y los objetivos institucionales que se pretende conseguir. En este proceso es clave la implementación de un sistema de gestión de personal que desarrolle las competencias necesarias en los funcionarios, estimule su actuar en la dirección correcta y empodere su toma de decisiones en los niveles necesarios (Arthur, 1992; Delery y Doty, 1996; Ostrow, 1992; Peck, 1994; Schuler y Jackson, 1987b; Sivasubramaniam, 1993; Huselid, 1995; Portales, 2001). Por lo tanto serán precisamente el alineamiento externo e interno dos elementos clave a considerar para evaluar al avance de la modernización de la gestión de personas en el gobierno central.

En este estudio, se analizan entonces los diferentes procesos de gestión del capital humano que se han ido implementando en la Administración Pública, las conse-

cuencias de la instalación de dichas prácticas en los resultados organizacionales obtenidos y lo que aún falta por recorrer para lograr una efectiva modernización de la gestión del personal no directivo en el gobierno central. En particular, se revisa el grado de coherencia y alineamiento con los objetivos modernizadores y la consistencia mutua de las prácticas de 1) la organización del trabajo, 2) el reclutamiento y selección de personal, 3) la evaluación del desempeño, 4) las políticas de compensaciones, 5) las promociones y la movilidad, 6) el término de contrato, 7) los esquemas de indemnizaciones, 8) la gestión de las relaciones laborales y, por último, 9) la organización de la dirección de personas en el Estado de Chile.

Si bien se hará una evaluación de todos los elementos de este sistema de gestión de personas, se pondrá énfasis en algunos de sus componentes por considerar que corresponden a los “nudos” clave para continuar avanzando en el proceso de modernización del manejo del personal no directivo del gobierno central.

A través del análisis de las distintas prácticas de gestión del personal no directivo del gobierno central chileno, se podrá ir constatando que durante los últimos 15 años se ha avanzado mucho en la implementación de algunos aspectos de dicho sistema. Como se apreciará también, aún es necesario avanzar con mayor velocidad en varios ámbitos pendientes, de modo de poder lograr una Administración Pública que opere con eficiencia, eficacia, transparencia, que entregue una alta calidad de servicio y en definitiva, que aporte a la competitividad del país.

Organización del trabajo

El análisis de la organización del trabajo en el gobierno central se plantea en tres niveles diferentes de acuerdo al siguiente esquema: 1) el diseño de puestos de trabajo y la definición de perfiles para ocupar dichos cargos, 2) la definición de la estructura organizacional a nivel de un determinado Servicio y por último, 3) los aspectos organizacionales relativos al gobierno central considerado como un todo, es decir el conjunto de los diferentes organismos y servicios que componen dicho aparato central del Estado. Estos tres niveles de análisis están reflejados en el siguiente gráfico.



Los cargos –primer nivel de análisis en el centro de la figura anterior– cuentan con un sistema de organización del trabajo flexible ya que no se utilizan los tradicionales manuales de descripción de funciones que suelen especificar con gran detalle cada una de las tareas y acciones que la persona debe ejecutar en cada puesto y que frecuentemente quedan desactualizados rápidamente. Más bien, los puestos de trabajo en el gobierno central se definen considerando los productos a desarrollar o los resultados a obtener, al estar sujetos ellos al cumplimiento de las metas anuales de los Programas de Mejoramiento de la Gestión⁹ y las metas de desempeño institucionales. Esto promueve que, en teoría, cada funcionario tenga en consideración los objetivos globales del organismo donde se desempeña, lo que puede contribuir a un enriquecimiento “horizontal” del cargo, en el sentido de abordar una mayor cantidad de tareas y no estar necesariamente limitado a especificaciones del puesto que pueden ser muy restrictivas. Lo anterior contrasta, sin embargo, con la evidencia práctica que se observa en el aparato estatal y que indica un compromiso más bien “estrecho”, sin una mayor predisposición por cambiar de función cuando es necesario o integrarse y participar en los objetivos globales de la institución donde trabaja.

Por otra parte, no existe una definición detallada de los perfiles requeridos por las personas para ocupar determinados cargos, sino que más bien se contempla un conjunto de requisitos genéricos comunes para acceder a todos los cargos y servicios del gobierno central. Los requisitos se refieren principalmente a aspectos de titulación, experiencia y estudios necesarios para postular a cada uno de los cinco diferentes estamentos de la Administración Pública antes detallados. Algunos organismos del gobierno central, sin embargo, han hecho un esfuerzo –el Servicio de Impuestos Internos, por ejemplo– por definir con mayor precisión las competencias requeridas para cada cargo. Esto ha facilitado los procesos de selección, evaluación y promoción internas, permitiendo un avance en la profesionalización del personal de dichas instituciones, al asociar su desarrollo laboral con el fortalecimiento de competencias previamente definidas.

En el ámbito de los cargos y las capacidades requeridas para un buen desempeño, se puede avanzar, por tanto, en promover una efectiva flexibilidad funcional. Este progreso será fuertemente dependiente de los incentivos que puedan tener los funcionarios para “ir más allá de su metro cuadrado”, cuestión que se analiza más adelante. Paralelamente es necesario hacer progresos en la definición de

9. En el año 1998, con la implementación de la Ley 19.5531 se inició el desarrollo de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios. La citada ley establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual, dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo, en el año siguiente, a un incremento de sus remuneraciones. A partir del año 2001 los PMG se han centrado en el desarrollo de sistemas de gestión que optimicen las prácticas en los servicios públicos. Este diseño considera el mejoramiento de la gestión de las instituciones públicas en cinco áreas y 11 sistemas, cada uno de ellos con etapas o estados de avance definidos y con objetivos y requisitos técnicos que permiten evaluar su cumplimiento.

perfiles más completos que incorporen el conjunto de competencias requeridas para desempeñarse en cada puesto. Además, es importante que la administración del personal del gobierno central se haga cargo del hecho de que los distintos servicios que lo componen, tienen misiones y objetivos muy diversos entre sí, lo que implica la necesidad de una definición de perfiles más diferenciada para el personal de la Administración Pública, sin que ello signifique una definición muy restringida del ámbito de acción de los puestos de trabajo.

Respecto al segundo nivel de la organización del trabajo, es decir aquel que tiene que ver con la definición de la estructura organizacional de un determinado servicio, hay que señalar que por ley cada institución pública de la administración central tiene definida su planta de personal, que establece la cantidad de cargos, la dotación en cada uno de sus cinco estamentos y los requisitos que deben cumplir las personas que estén en determinados estamentos y ocupen cierto tipo de funciones. Lo anterior genera un alto nivel de rigidez en la organización del trabajo, puesto que los requisitos son similares para todas aquellas personas que ocupen dicho cargo, no distinguiendo el servicio público en donde se desempeñen. Por lo anterior, también es difícil lograr una revisión periódica de cargos, requisitos y perfiles, con lo cual se va produciendo una brecha entre las demandas a un determinado servicio público y la capacidad de respuesta organizacional de dicha institución a las demandas ciudadanas. Si a lo anterior se suma que el personal de planta goza de inamovilidad, se tiene un cuadro en el que es muy complejo adaptar el funcionamiento de un determinado servicio público a las cada vez más cambiantes y exigentes demandas de los chilenos.

Por último, la organización del trabajo en un tercer nivel, aquel que conecta las distintas reparticiones del gobierno central, presenta importantes rigideces a la movilidad horizontal entre servicios. Resulta prácticamente imposible trasladar personal de un servicio del Estado a otro. En el sector público chileno, la movilidad se da sólo al interior de cada institución, debido a que cada una de ellas cuenta con la ley que fija las plantas, antes señalada. Adicionalmente, y pesar de que no existen restricciones legales para que funcionarios públicos de una institución participen en los concursos para llenar cargos de otra, la movilidad en sentido horizontal se da en contadas ocasiones. Lo anterior impide, nuevamente una adecuación de la cantidad de personal no directivo tanto en número como en sus competencias, a los cambiantes requerimientos de la ciudadanía en materia de demandas por bienes y servicios públicos.

Estas rigideces en las plantas de los diferentes servicios del Estado, tampoco se han intentado flexibilizar mediante el desarrollo de competencias y la empleabilidad de los funcionarios públicos de planta. Más aún, es imposible su eventual desvinculación si no pudieran adaptarse a nuevas exigencias laborales y al desarrollo de las capacidades requeridas. Lo anterior sólo sería factible si se eliminara la ley que actualmente se requiere para la modificación de las plantas y pasar a convertir dichas decisiones sólo en una cuestión ejecutiva junto al necesario término de la inamovilidad en el cargo de los funcionarios públicos.

Hasta ahora, se ha optado más bien por promover el ingreso de las personas a contrata por períodos de un año, las que ya superan prácticamente a los funcionarios de planta. Ello ha permitido que los gobiernos obtengan la necesaria flexibilidad para mantener controlados los gastos, contando con una dotación de personal suficiente sin aumentar el número de funcionarios sujetos a las rigideces del Estatuto Administrativo. Es decir, el sector público se maneja con un sistema laboral dual, en el que conviven la inamovilidad de los trabajadores de planta con la flexibilidad que se obtiene mediante la utilización del régimen a contrata a plazo fijo.

La Asociación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, ha planteado permanentemente que la contrata es equivalente a precariedad laboral. Y ello ha constituido su principal argumento para promover el traslado de todos aquellos funcionarios bajo este régimen laboral hacia la planta. Si se analizan las condiciones de la contrata más bien se puede hablar de inestabilidad laboral, pero no de precariedad laboral, pues en ella se contemplan derechos asimilables, por ejemplo, a lo que son los contratos a plazo fijo en el sector privado, regido por el Código del Trabajo.

Al mismo tiempo, es claro que relaciones laborales con el horizonte de un año plazo, con la incertidumbre de si será renovada o no, por la sola decisión del jefe de servicio o la autoridad superior competente, no es lo ideal. En el propio sector privado, cada vez más las organizaciones tratan de mantener a sus trabajadores, pues las compañías saben que ellos tienen incorporado un importante capital técnico, organizacional y cultural de la empresa, que es crucial para su competitividad en el largo plazo (Michael, Handfield y Axelrod, 2002).

Por tanto, como se plantea más adelante, la solución no debe ir hacia un incremento de los funcionarios de planta, sino más bien en la dirección de un fortalecimiento de las contrata, pero en un régimen laboral que les dé a los funcionarios bajo ese sistema, un grado mayor de estabilidad y proyecciones de carrera en el sector público. Este esquema, como se argumenta en la sección de las propuestas, es compatible con la empleabilidad requerida por quienes se desempeñan en el gobierno central. Ella implica una mayor estabilidad y crecimiento profesional del personal en la organización, pero no su inamovilidad, puesto que como se indicaba al comienzo hoy en día el sector público requiere importantes cuotas de adaptabilidad en su organización, para poder responder a las crecientes y más cambiantes demandas de la ciudadanía. Por otra parte, la empleabilidad implica que el trabajador que no pueda ser trasladado al interior del aparato público, contará con las herramientas para poder insertarse en otros ámbitos laborales, siendo perfectamente posible que encuentre una nueva fuente de empleo en el sector privado.¹⁰

10. Existe un sinnúmero de casos en los cuales funcionarios públicos en diversos niveles han transitado exitosamente al sector privado, debido a que muchos conocimientos técnicos y profesioanles son tremendamente útiles en la empresa.

El régimen de contrata ha permitido mantener los gastos de remuneraciones controlados con plantas de personal congeladas e inamovibles, a la vez que incorporar ciertos grados de adaptación organizacional mediante personal temporal (a contrata y honorarios) con las competencias requeridas para hacer frente a la brecha entre la oferta de servicio del aparato público y las crecientes y más exigentes demandas ciudadanas. Ello ha sido a costa, eso sí de mayor inestabilidad laboral. En definitiva, se cuenta con un sistema laboral dual de personal público con dos sistemas de relaciones laborales completamente diferentes como son la planta y la contrata (Weissbluth, 2005).

Reclutamiento y selección

Un primer elemento para una adecuada selección de personal es si existe claridad respecto a quién seleccionar. En este sentido, las descripciones de los cargos que se requieren para seleccionar a los diferentes candidatos a puestos no directivos en el gobierno central, consideran los objetivos y resultados a lograr por la persona en el cargo, tal como se planteó en la sección anterior. También se señaló el problema que representa el que los perfiles de competencia son bastante genéricos, sin definir con claridad las capacidades específicas que la persona requiere para operar en un determinado cargo o servicio, enfatizándose solo los aspectos relacionados con la educación formal requerida.

Un segundo aspecto a considerar es el procedimiento utilizado en la selección de personas en el gobierno central; los asuntos vinculados al *cómo* seleccionar. La normativa vigente establece que la provisión de los cargos de planta debe ser resuelta mediante concurso público abierto, en el cual puede participar cualquier ciudadano que cumpla los requisitos. En este sentido, los concursos son publicados de manera abierta, con amplia disponibilidad de información para el público. El Estatuto Administrativo a su vez establece el ingreso por concurso público en el último grado –el más bajo–, salvo que existan vacantes en grados superiores no cubiertos por ascenso. Si bien hay algunas instituciones del gobierno central que hacen un uso efectivo de este mecanismo, intentando atraer a las mejores personas para las vacantes que se les producen, en la práctica, estos concursos ocurren con poca frecuencia puesto que las plantas de personal se encuentran copadas, salvo en los niveles de cargo inferiores. Por ello los procesos de selección, excepto avances importantes en algunos servicios, aún no incorporan de manera generalizada el enfoque de competencias, el que permite detectar las competencias de los candidatos y compararlas con las que requiere el cargo. Asociado a lo anterior, tanto la Ley del Nuevo Trato como la norma que reglamenta los concursos contemplan la opción de derivar a consultores privados los aspectos técnicos de la selección, como una forma de generar mayor transparencia. Sin embargo, este método todavía es excepcional en la selección de personal no directivo en el gobierno central. Del mismo modo, los Comités de Selección que se pueden establecer en cada Servicio Público con el objeto de objetivar y profesionalizar el

ingreso de funcionarios a dichas dependencias del Estado, aún es una práctica formalmente establecida pero no implementada a nivel general en todos los servicios del aparato central del gobierno.

Entonces, se puede afirmar que tanto los mecanismos para una adecuada determinación del perfil del cargo a ocupar como un procedimiento de selección profesional y objetivo están definidos. Falta avanzar en una implementación efectiva de los mismos. La fijación de las plantas y la inamovilidad de los funcionarios, han sido un obstáculo para ello. En cambio, para incorporar personal nuevo en los últimos años, se ha recurrido al expediente de la contrata y el personal a honorarios, en cuyo caso no existe la obligación de hacer concurso público, sino que depende fundamentalmente de la decisión de la autoridad del Servicio en cuestión.

Evaluación del desempeño

Para las personas con cargos no directivos del gobierno central existen tres herramientas para la evaluación del desempeño: la individual, el sistema de calificación grupal que comenzó a operar a partir de la promulgación de la Ley del Nuevo Trato y la institucional asociada a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

La calificación individual combina la medición del logro de resultados con la evaluación de ciertos comportamientos. Este proceso se aplica en todos los servicios públicos, pero cada entidad define la forma de implementarlo de acuerdo a lo estipulado en su respectivo reglamento interno. La calificación individual se encuentra definido en el reglamento de cada servicio y se aplica tanto al personal de planta como a contrata. Esta evaluación se realiza anualmente y está a cargo de una Junta Calificadora, la que revisa una precalificación realizada a cada persona por su jefe directo. No se otorga retribución económica como consecuencia de esta evaluación sino que más bien sus resultados sirven de base para el ascenso en grado y postulación a concursos internos. Luego de este proceso, cada funcionario queda clasificado en alguna de las siguientes listas: Lista 1 (distinción), Lista 2 (buena), Lista 3 (condicional) y Lista 4 (eliminación).

Si bien el sistema de calificaciones es usado en todos los servicios públicos, en la práctica este no es un instrumento eficaz para evaluar el desempeño de los funcionarios. En general, salvo escasas excepciones, las jefaturas a cargo de realizar las evaluaciones las realizan de manera burocrática. Los criterios que utilizan los jefes en el proceso de calificaciones son en su mayoría subjetivos y dependen de las apreciaciones y opiniones de dicho superior directo. La tendencia es a calificar a todo su personal en Lista 1. La calificación en Lista 2 es considerada una ofensa y una discriminación por los funcionarios. Adicionalmente, se debe señalar que las Juntas Calificadoras, entidades encargadas de revisar las evaluaciones realizadas por las jefaturas directas de los funcionarios, rara vez modifican o enmiendan dichas apreciaciones iniciales. Es claro, por tanto, que las evaluaciones en el gobier-

no central no permiten conocer de manera fidedigna las fortalezas y debilidades profesionales del personal. Por lo mismo, ellas no tienen utilidad para promover de manera ecuánime a las personas que lo merecen. Esto genera, en definitiva, una cultura organizacional que no privilegia el reconocimiento de los buenos funcionarios, sino que, por el contrario, valora una suerte de igualitarismo mal entendido (Egaña, 2003)

Desde 1996, se han venido impulsado por parte del gobierno un conjunto de iniciativas orientadas a perfeccionar el proceso calificadorio para darle mayor objetividad y transparencia. Se ha intentando legitimarlo como un instrumento de evaluación del desempeño de los funcionarios de acuerdo al método de gestión por competencias que incorpora participación, información, retroalimentación y definición de pautas para el mejoramiento en las capacidades de los funcionarios. Entre otras acciones concretas se cuenta la dictación del Reglamento General de Calificaciones, la generación de instructivos que orientan a los servicios para perfeccionar sus prácticas calificadorias y la generación de reglamentos especiales de calificaciones por servicio, los cuales se adecuen a los requerimientos y situaciones de cada dependencia específica. Con esto, se pretende construir un sistema donde se integren las particularidades institucionales dentro del marco definido por el gobierno. Así por ejemplo, en los últimos años se introdujo la evaluación cualitativa periódica, que obliga a los jefes directos a emitir juicios explícitos respecto a diversos aspectos del desempeño del funcionario evaluado como son: 1) su rendimiento (cumplimiento y calidad de la labor realizada), 2) sus condiciones personales (interés por el trabajo que realiza y capacidad para trabajar en equipo) y 3) su comportamiento en ámbitos como el cumplimiento de normas e instrucciones junto a asistencia y puntualidad (Iacoviello y Zuvanic, 2006).

Estos esfuerzos, sin embargo, no han logrado modificar la costumbre de evaluar a todos los funcionarios con una calificación muy elevada. De hecho, ante esta igualdad en las calificaciones, pasa a primar la antigüedad en el cargo y, por lo tanto, se desvirtúa completamente el sistema de ascensos basados en el mérito. Nuevamente, el factor de la inamovilidad de los funcionarios públicos junto a una cultura que tiende al igualitarismo instalada por años, hace que en la gran mayoría de casos no existan los incentivos para evaluar con profesionalismo y de manera diferenciada de acuerdo a su real desempeño, a quienes trabajan en el Estado. Incluso en aquellos servicios con mayor grado de profesionalización de la gestión de personas como es el caso del Servicio de Aduanas, en 2006, más del 98 por ciento de la dotación recibió calificaciones sobre 98 por ciento en un total de 100 por ciento, con lo cual prácticamente el total de personas que trabajan en esa institución fue calificada en Lista 1.

El segundo sistema de evaluación existente, denominado Sistema de Calificación Grupal está estipulado en la Ley 19.882 y se comenzó a aplicar a partir del año 2003. Consiste en una evaluación que se aplica a los funcionarios que se desempeñan en equipos, unidades o áreas de trabajo y califica el grado de cumplimiento

de las metas anuales de gestión fijadas para cada uno de ellos por el jefe superior del Servicio. Las metas y sus indicadores deben estar vinculados a la misión institucional, objetivos estratégicos y productos relevantes de cada ministerio o repartición y validadas en el sistema de planificación y control de gestión de los mismos. Los resultados de estas evaluaciones grupales están asociadas a un incentivo económico por desempeño colectivo, que reemplaza al incentivo por desempeño individual otorgado por la asignación de modernización contemplado en la Ley 19.553 de 1998. Bajo esta forma de evaluación tampoco se observan calificaciones que tengan relación con los desempeños reales de los equipos, unidades o áreas de trabajo. Por ejemplo, las evaluaciones realizadas bajo este Sistema de Calificación Grupal, arrojaron como resultado el año 2006 que todas las metas de desempeño se cumplieron por sobre el 100 por ciento definido, alcanzando de hecho niveles de logro entre 126 por ciento y 357 por ciento por sobre la meta proyectada. Esto indica que ni siquiera en los servicios “más rigurosos y objetivos” se genera una evaluación del desempeño con resultados en un orden de magnitud razonable; todos los equipos cumplen.

Por su parte, la Evaluación Institucional está vinculada a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos y tienen su origen en la misma Ley 19.553 y en el Decreto 475 de mayo de 1998. Los PMG consideran una serie de áreas comunes a evaluar en las diferentes instituciones del sector público referidas al funcionamiento de los sistemas de gestión en los ámbitos de 1) recursos humanos, 2) calidad de atención de usuarios, 3) planificación y control de gestión, 4) administración financiera y 5) enfoque de género. Estas áreas de gestión a evaluar se agrupan bajo el concepto de Programa Marco, el que comprende etapas de desarrollo o estados de avance posibles de los cinco sistemas antes indicados en cada dependencia evaluada bajo este esquema. Cada etapa es definida especificando claramente sus contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final, el sistema de gestión se encuentre implementado según características y requisitos preestablecidos. Por último, hay que señalar que el cumplimiento de los objetivos de gestión institucionales es premiado con un bono en dinero que se añade a la remuneración del funcionario en forma trimestral.

Al igual que en las dos instancias de evaluación anteriores, en los programas PMG asociados a la evaluación institucional, se observa, por ejemplo, que para 2007, que de un total de 178 organismos que participaron, el 82 por ciento cumplió entre un 90 por ciento y un 100 por ciento de las metas planteadas, a la vez que un 15 por ciento de los servicios cumplió entre un 75 por ciento y un 89 por ciento y solo un 3 por ciento no llegó al 75 por ciento de las metas planteadas. El diseño actual de los PMG supone, tal como se indicó más arriba, que todos los servicios deben comprometer metas cada vez más exigentes en sus sistemas administrativos como parte de un proceso de modernización de mediano plazo. Esto demanda de los servicios un grado de compromiso con las metas y un esfuerzo también

creciente. Aparentemente, esta realidad del sistema no ha sido internalizada del mismo modo por todos los servicios y algunos que se fijaron inicialmente metas fáciles de cumplir o que cumplieron etapas anteriores con dificultad, no realizaron el esfuerzo institucional para establecer y cumplir metas más exigentes con la oportunidad e intensidad requeridas (DIPRES, 2004).

Como se ha planteado entonces, el sistema de calificaciones para el personal no directivo del gobierno central está definido y diseñado para ser una herramienta exigente y efectiva de administración de personas en el Estado. Desde el punto de vista técnico, dicho esquema de evaluación no merece mayores reparos. Sin embargo, en la práctica nuevamente, este sistema está lejos de constituir un sistema eficaz que permita evaluar el desempeño del personal no directivo del gobierno central y su alineamiento con los objetivos de eficiencia, transparencia y calidad de servicio a la ciudadanía. En general, la evaluación se realiza de manera burocrática, como una mera formalidad. La tendencia es a calificar con “mano extremadamente blanda” a todo el personal, tanto en las evaluaciones a nivel individual como grupal y organizacional.

Las cifras anteriores, indican que evidentemente las diferentes instancias de evaluación de los funcionarios públicos no están teniendo el impacto deseable en relación a una demanda ciudadana por mayores niveles de calidad. Más aún, esta situación revela que parte del problema se genera desde la propia fijación de las metas. Tanto en la apreciación grupal como en la institucional, son los propios subsecretarios o jefes de servicio los encargados de fijar los niveles de exigencia a lograr por sus equipos, unidades y áreas de trabajo, así como los ponderadores y los mecanismos de verificación. Lo anterior, podría explicar por qué se da un cumplimiento tan holgado de los objetivos planteados, los cuales a su vez están asociados al pago de incentivos económicos. Se está rompiendo aquí un principio básico de la gestión eficiente, que indica que los derechos de decisión y ejecución deben estar separados de los derechos de generación de objetivos y control (Brickley, Zimmerman y Smith, C.W. Jr., 2003). En otras palabras, quienes definen las metas, las validan y controlan su cumplimiento deben ser personas o entidades diferentes de aquellos que las ejecutan y controlan. En este último punto, además, el control corre por cuenta de la propia institución, la misma que con anterioridad ha fijado sus metas y ha implementado los planes propuestos.

Hay que señalar, sin embargo, que recientemente se ha intentado tomar medidas correctivas por parte de los últimos gobiernos. Se creó un Comité de Expertos que evalúa los niveles de desempeño de los diferentes organismos del Estado, y luego de ello, un Comité supraministerial compuesto por la Dirección de Presupuestos (DIPRES), el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y el Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB). Esta iniciativa constituye un primer paso para la separación entre la ejecución de las funciones por parte del personal de la Administración Pública y la evaluación de dicho desempeño. Ello, sin duda constituye un primer paso en la dirección correcta, pero no

se ha logrado aún el grado de independencia necesario entre las instancias que definen objetivos, evalúan sus resultados y quienes toman decisiones y ejecutan en el sector público, tal como lo demuestran los altos niveles de cumplimiento de los objetivos definidos para las diferentes dependencias bajo el esquema de los PMG y otras instancias de evaluación del rendimiento.

En segundo lugar, hay que considerar que buena parte de las evaluaciones se instalaron a cambio de que los funcionarios públicos aceptaran incorporar en el sistema de gestión de personas elementos de remuneración variable en función de su desempeño. Por una larga herencia cultural y de ciertos derechos percibidos como adquiridos por parte del personal público, asociados a un régimen laboral con muchas protecciones, hasta hace una década era impensable la incorporación de un componente variable en la remuneración de dichos funcionarios, asociado a productividad. En ese contexto, la estrategia adoptada por el gobierno a mediados de los años noventa para quebrar esa inercia y comenzar a instalar una cultura de compensaciones variables basadas en el desempeño, fue ceder inicialmente en el otorgamiento de incentivos a cambio de bajos niveles de exigencia en las metas asociadas a su otorgamiento.

En lo que hay que avanzar, por lo tanto, no es en el diseño del sistema de evaluación del desempeño, sino en su aplicación práctica. Habrá que instalar mecanismos de fijación y evaluación de metas que tengan un grado de independencia mayor que el actual, de modo que al momento de reforzar los buenos desempeños con un sistema de incentivos, sólo lo reciban aquellos funcionarios que efectivamente hayan hecho una contribución diferenciadora y agreguen valor público distintivo, respecto a aquellos que únicamente cumplen los mínimos.

Para ello se debe contar con evaluaciones independientes; quien evalúa no puede ser el mismo que ejecuta las acciones. Se requiere, por tanto, una medición objetiva de los niveles de logro de los servicios y funcionarios públicos. Aquí se pueden mencionar algunos avances en materia de evaluaciones que se han llevado a efecto recientemente en el Poder Judicial (Ley 20.224), en el Ministerio Público, en el Registro Civil y en el Servicio de Impuestos Internos.

En el caso de la Ley 20.224 de octubre de 2007, que tuvo por objeto mejorar las condiciones del personal del Poder Judicial, de la Academia Judicial y de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, el gobierno entendió que no bastaba con establecer metas de gestión e incentivos si aquellos no se encuentran diseñados y planificados de forma adecuada, de manera tal que sirviendo de elemento motivador para los funcionarios beneficiados por ellas, permitan a la vez el desarrollo y mejoramiento de la propia institución. Por ello, se estableció un órgano especializado –Comisión Resolutiva Interinstitucional, conformada por un ministro de la Corte Suprema, el ministro de Justicia o el funcionario a quien éste designe, el ministro de Hacienda o el funcionario a quien este designe, dos representantes de las Asociaciones Gremiales del Poder Judicial que, según su número de afiliados,

posean mayor representatividad. Actúa como su Secretaría Técnica el Director Administrativo de la Corporación Administrativa del Poder Judicial. Esta comisión está encargada de establecer anualmente los correspondientes indicadores, ponderadores y mecanismos de verificación para las metas de eficiencia Institucional y de desempeño colectivo, que se crean por esta iniciativa. Asimismo, se implementó un sistema de evaluación a cargo de una entidad evaluadora externa, contratada para ese propósito, con el fin de que determine el grado de cumplimiento de las metas de eficiencia institucional que cada organismo haya efectivamente alcanzado en el correspondiente periodo, otorgando así la suficiente imparcialidad. En caso de controversia por los resultados de la evaluación, la Corte Suprema actuará como órgano resolutorio. De este modo, se diferencia el órgano que genera las metas de aquel que las evalúa y del que resuelve eventuales disconformidades en la estimación del cumplimiento de las mismas.

Meses después, y bajo la misma lógica, la Ley 20.240, de enero de 2008, buscó perfeccionar el sistema de incentivos al desempeño de los fiscales y funcionarios del Ministerio Público, mediante un mejoramiento de sus condiciones salariales, pero asociado a niveles de excelencia en el desempeño. Hasta esa fecha, los bonos de gestión institucional y desempeño individual que percibían fiscales y funcionarios del Ministerio Público, en virtud de la Ley 19.640, permitieron mejorar el esquema de incentivos económicos del personal de dicha dependencia, al asociarlos a la calidad de sus servicios, el cumplimiento de sus funciones de investigación penal, el adecuado ejercicio de la acción penal pública y la protección a víctimas y testigos.

Por su parte, la modificación legal del año recién pasado, apuntó a vincular salarios con medidas de productividad institucional, rediseñando los bonos de gestión existentes anteriormente en el Ministerio Público y vinculándolos a metas de gestión institucional cuya formulación y evaluación se mejoraron sustancialmente. Estas ya no están entregadas exclusivamente al Fiscal Nacional –a través de su potestad reglamentaria– sino que pasaron a ser concordadas anualmente con el Ministerio de Hacienda y sometidas a la evaluación de una entidad externa, todo lo cual comenzó a generar un desarrollo y mejoramiento de la gestión de la institución.

Otro paso clave en la dirección de una verdadera reforma del sistema de evaluación es la reciente entrada en vigencia de la Ley 20.342 que establece que a contar del 1 de enero de 2010, el personal de planta y a contrata del Servicio de Registro Civil e Identificación recibirá una bonificación anual, ligada a la calidad de atención prestada a los usuarios del servicio, la que será evaluada por una entidad externa. Específicamente, se concederá el bono en función del incremento que experimente el Índice de Satisfacción Neta del Usuario. Este índice, según lo define la ley, se calcula considerando el porcentaje que resulte de la resta entre el porcentaje de usuarios que efectúen una buena calificación sobre la calidad de atención proporcionada por el Servicio y aquel porcentaje de aquellos que califiquen

de manera deficiente dicha calidad de atención. Se espera que este nuevo esquema de evaluación, unido al incentivo planteado, mejore el servicio y otorgue una atención oportuna, eficiente y de calidad.

En la misma línea, el Ejecutivo ingresó el 5 de mayo reciente al Congreso, un proyecto de ley que establece normas que incentivan la calidad de atención al contribuyente por parte del Servicio de Impuestos Internos. Este esquema crea una bonificación para los funcionarios de dicho servicio por el mejoramiento en la calidad de la atención a los contribuyentes. Aquí el Índice de Satisfacción Neta (ISN) del contribuyente también será medido por una entidad evaluadora externa.

Compensaciones

Las compensaciones se componen de tres elementos principales: el sueldo base, los incentivos por desempeño y otros beneficios. Para el caso de los funcionarios no directivos del gobierno central, la situación es la misma.

El sistema de remuneraciones fijas del personal no directivo del gobierno central se basa en escalas que establecen las compensaciones mensuales permanentes correspondientes a cada grado, sean estos de planta o a contrata. Estas escalas también son establecidas y modificadas por ley. Existe una escala única de sueldos que cubre aproximadamente el 94 por ciento de los funcionarios civiles del gobierno central. También existe un conjunto de componentes remuneracionales que dependen de atributos personales del funcionario (antigüedad en el cargo, sistema previsional al que pertenece, entre otros) o de características del puesto de trabajo (asignación de caja, asignación de zona, etc.).

Históricamente ha existido la percepción entre los funcionarios de planta, de que no reciben compensaciones acordes a su contribución y que están en condiciones desmejoradas respecto a cargos similares en el sector privado. En particular, los diversos estudios de clima laboral realizados a nivel del gobierno central y en dependencias específicas indican que la situación salarial es uno de los puntos peor percibidos desde el punto de vista de los funcionarios.

En los últimos años, sin embargo, la brecha salarial del personal del sector público en cargos no directivos de técnicos y administrativos-auxiliares se ha ido acercando significativamente, o incluso superado, a las remuneraciones para cargos equivalentes en el sector privado. Es más, para una gran mayoría de puestos y nivel de competencias similares con la empresa privada, los funcionarios públicos están mejor remunerados.¹¹ La distancia respecto a la empresa privada es aún considerable, en cambio, en los cargos directivos, profesionales y técnicos. Dichos reajustes para los funcionarios en cargos de menor nivel jerárquico, se explican en

11. Estadísticas SouthQuest Executive Search, Dirección de Presupuestos, Encuesta 2004, actualizado para 2006, Estudio Sirem, 2004 Price Waterhouse, actualizado para 2006.

parte por la existencia de un sistema de incremento anual o bianual de las remuneraciones sobre la base de las negociaciones del gobierno con las organizaciones sindicales del sector público, que en los hechos se ha convertido en un proceso de negociación colectiva no regulado. Por lo tanto, si bien existen algunos cargos para los cuales se debe pensar en un incremento salarial, esta es una situación relativamente bien resuelta a la fecha y los esfuerzos deben concentrarse en el estamento profesional.

Por norma general las remuneraciones fijas están determinadas y su monto depende del grado que se otorgue o al que se asimile cada cargo, conforme a una determinada escala de rentas. Sin embargo, esta escala de rentas se ha flexibilizado en alguna medida en el último tiempo, a través de la incorporación de bonos por desempeño. Inicialmente se incorporó un incentivo por desempeño individual contenido en la Ley 19.553 publicada el año 1998, la cual ha sido modificada por la Ley 19.882 del año 2003. Esta última eliminó dicho incentivo individual y creó uno asociado a elementos de gestión, en función de resultados colectivos y otro asociado a los resultados del servicio donde trabaje la persona, que detallamos líneas arriba. Posteriormente por medio de la Ley 20.212 del año 2007 se establecieron aumentos de incentivos de acuerdo a un cronograma 2007-2010.

Hay que señalar además que estas compensaciones variables, se aplican tanto para el personal de planta como para el de contrata. Si bien es un primer paso importante, aún falta alcanzar mayor cobertura de dicha remuneración variable. En este sentido se puede señalar como ejemplo, que el año 2007, del total del personal del gobierno central sujeto a estos esquemas de incentivos,¹² –aproximadamente 160 mil personas–, solo 71 mil estaban comprendidas en la ley y pudieron recibir bonos por productividad.

Se debe indicar también de que los montos otorgados a modo de incentivos variables asociados a productividad son significativos, considerados como porcentaje de la remuneración base. Se observa que al año 2008 los funcionarios públicos pudieron recibir hasta un 24,8 por ciento adicional de su remuneración si la institución donde trabajan logra los objetivos colectivos e institucionales, mientras que en 2009 esa cifra pudo alcanzar un 27,7 por ciento adicional o el equivalente a casi tres sueldos adicionales, como lo indica la siguiente tabla.

Incentivos por desempeño en el gobierno central

Componente del Incentivo	2007	2008	2009	2010
Base	11,2%	12,5%	13,7%	15,0%
Colectivo (PMG) (hasta)	5,0%	6,0%	7,0%	8,0%
Institucional (hasta)	5,7%	6,3%	7,0%	7,6%
Total	21,9%	24,8%	27,7%	30,6%

Fuente: Leyes 553 y 19.882

12. Por ley, solo algunos servicios e instituciones del gobierno central participan de este sistema de incentivos.

Como se observa, sin embargo sólo dos de los tres componentes son incentivos realmente asociados al cumplimiento de metas, ya que la porción base –que al año 2010 alcanzará un 15 por ciento de incremento de la remuneración fija–, no está asociada directamente al cumplimiento de meta alguna; más bien es un incremento de la compensación.¹³ Los otros dos elementos –colectivo e institucional– verdaderamente constituyen incentivos variables asociados a cumplimiento de metas. Por lo tanto, ya se ha ido instalando progresivamente el concepto de que los incrementos remunerativos deben estar asociados a mayores estándares de productividad. Todavía falta por avanzar esos sí en esta materia.

Del total de funcionarios afectos a estas bonificaciones, el 89 por ciento recibió el bono máximo por cumplimiento de los PMG –5 por ciento de su remuneración base–, mientras que otro 10 por ciento de funcionarios recibió un incremento del 2,5 por ciento, por un logro de metas entre un 75 por ciento y un 89 por ciento del nivel exigido, es decir, un cumplimiento menor, pero aún aceptable. Por lo tanto, prácticamente todos los funcionarios que podían recibir estos bonos por desempeño lo obtuvieron, lo que, tal como se discutió en la sección anterior de este trabajo, no habla bien del nivel de exigencia de las metas a lograr.¹⁴

Si a lo anterior se agrega que dichos bonos aún no están efectivamente asociados a desempeño, el sistema de compensaciones variables aún no está cumpliendo un rol de alineamiento de los funcionarios públicos con los objetivos institucionales. Más aún, el sistema de gestión del personal no directivo del gobierno central no provee motivadores que sean reales inductores de comportamiento hacia mayores niveles de eficiencia, eficacia, transparencia y calidad de servicio por parte de los funcionarios públicos. Hasta ahora, como se señalaba, los bonos variables han servido para “instalar” el concepto de que los incrementos en remuneraciones deben ir asociados a aumentos en productividad. Hace algunos años atrás plantear el asunto en estos términos era prácticamente imposible. Falta evidentemente ahora una implementación efectiva de metas exigentes para, a continuación, otorgar pagos variables vinculados a eficiencia.

Adicionalmente la Ley del Nuevo Trato, ofrece una serie de beneficios económicos permanentes y aplicables a todo el personal del sector público, que ya se han implementado. Entre ellos el premio de excelencia institucional y un plan de retiro voluntario anticipado aplicable a todos aquellos funcionarios de carrera y a contrata que tengan 65 años o más en el caso de los hombres y 60 años o más en el caso de las mujeres, mediante el cual a cambio de un bono por retiro, la persona voluntariamente jubila.

13. Se debe recordar que estas asignaciones por desempeño surgieron a raíz del “caso sobresueldos”. La idea en ese entonces fue incrementar las remuneraciones en el sector público para evitar irregularidades como los pagos en sobres, pero intentando al mismo tiempo vincular las mayores compensaciones con mejores niveles de productividad de los funcionarios.

14. Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuesto año 2009.

Por tanto, en materia de remuneraciones es necesario avanzar particularmente en el ámbito del segundo de sus elementos: los incentivos variables. Uno de los nudos centrales para poder generar una reforma al manejo del personal en el gobierno central, es precisamente la capacidad para otorgar incentivos efectivamente asociados al cumplimiento de metas exigentes y alineadas con los objetivos institucionales en donde trabaja el funcionario y sobretodo conectadas con las demandas ciudadanas. De esta manera serán los propios usuarios los que podrán premiar o sancionar económicamente al personal de la Administración Pública, a través de la evaluación que hagan del mismo.

Promociones y movilidad

Si bien se facilita una cierta movilidad funcional y geográfica al interior de cada organismo para determinados cargos, la movilidad horizontal entre organismos encuentra restricciones en el marco legal que rige la condiciones laborales de los funcionarios no directivos del gobierno central.

El Estatuto Administrativo y sus modificaciones posteriores establecen que las promociones se efectuarán por concurso interno en las plantas de directivos de carrera, profesionales, fiscalizadores y técnicos (artículo 53 del Estatuto Administrativo y su posterior modificación mediante Ley 19.882 de 2003). En el caso de los cargos administrativos y de auxiliares o sus equivalentes, su promoción al interior de cada organismo del gobierno central generalmente no se da por concurso, sino que más bien existe un mecanismo de ascensos automáticos para llenar los cargos vacantes que se van produciendo en la estructura de planta de nivel jerárquico superior. En estos casos la prioridad para ascender está determinada, en primer lugar, por la posición en el escalafón y, en segundo lugar, por el desempeño del funcionario –criterio del mérito–, de acuerdo a la calificación recibida.

En el caso de los funcionarios a contrata, su promoción está bastante restringida, ya que pueden participar en los concursos de tercer nivel, pero en inferioridad de condiciones, por cuanto están en segunda prioridad después de los funcionarios de planta del organismo en que se abre una vacante. Esto es un elemento que atenta contra la calidad, eficiencia, transparencia y productividad del sector público, por cuanto es común que los directivos del gobierno central consideren que sus mejores funcionarios dentro del personal no directivo sean aquellos trabajando bajo el régimen de contrata y no los de planta. Ello se produce no sólo porque fueron reclutados por dichos directivos, sino también porque frente a la posibilidad de exoneración se esfuerzan más por realizar un buen trabajo.¹⁵

La movilidad horizontal, como se indicaba más arriba, está restringida. Únicamente para la provisión de los cargos de jefes de departamento y los de niveles

15. Entrevistas con diversos directores y ex directores de las Direcciones del Trabajo y Servicio de Impuestos Internos.

de jefatura jerárquicos equivalentes en los ministerios y servicios públicos (tercer nivel) se recurrirá a concursos en los que podrán participar los funcionarios de planta y a contrata de todos los ministerios y servicios regidos por el Estatuto Administrativo que cumplan con los requisitos correspondientes, que se encuentren calificados en Lista 1 de distinción y que no estén afectos a las inhabilidades establecidas en el artículo 55 de ese cuerpo legal. En el caso de los empleos a contrata se requerirá haberse desempeñado en tal calidad, a lo menos, durante los tres años previos al concurso.

En todo caso, sólo en el evento que no haya un número suficiente de candidatos de planta idóneos se recurrirá a personal de contrata o a los pertenecientes a otras entidades. Lo anterior, evidentemente, constituye una barrera importante para una efectiva movilidad horizontal en el gobierno central.

Adicionalmente, hay que señalar que la movilidad horizontal se puede dar bajo el sistema de comisión de servicio, desde tres meses a dos años. Ello requiere, eso sí, previo decreto supremo de la Presidencia de la República, lo que indica lo complejo que es la operatoria en la práctica de esta posibilidad. Por otra parte el Estatuto Administrativo establece la pertenencia de un funcionario a un servicio en particular y no al conjunto de la Administración Pública. Por lo tanto, el acceso al empleo público se decide en cada Servicio y si un funcionario desea cambiarse a otra dependencia pierde el grado que tenía y puede entrar, ya sea en el grado menor de la planta o en un grado superior si gana un concurso.¹⁶

Término de contrato

Quienes trabajan en cargos no directivos en la Administración Pública del gobierno central pueden perder su empleo si su cargo es suprimido por ley, o por faltas a la probidad o conducta incompatible con el cargo, para lo cual existe un complejo sistema de juicios administrativos –sumarios–, que contempla mecanismos de apelación y fallos de instancias superiores como la Contraloría General de la República e, incluso, los Tribunales de Justicia.

También una persona puede ser cesada en su cargo por mal desempeño. El artículo 50 del Estatuto Administrativo indica que el funcionario que fuera calificado en Lista 4 o por dos años consecutivos en Lista 3, deberá retirarse del servicio dentro de los 15 días hábiles siguientes al término de la calificación. El despido de los funcionarios de planta, sin embargo, se da con muy poca frecuencia, debido a la complejidad del sistema de sumarios administrativos y a las distorsiones del sistema de calificaciones. Más aún, si bien el marco legal contempla la desvinculación por mal desempeño, estos procedimientos son de escasa aplicación. En la práctica, existe una fuerte resistencia gremial a aceptar que una jefatura decida el

16. Con la excepción de los concursos de promoción en los cuales solo pueden participar los funcionarios de planta hasta en los cuatro grados inferiores a aquel cargo a proveer (Decreto 69/04).

despido de un funcionario de planta, salvo que las faltas sean reconocidas como muy graves.

En el caso de los funcionarios a contrata, la situación es distinta puesto que estos pueden ser removidos de sus cargos en cualquier momento por una resolución del director de la institución que declare que sus servicios ya no son necesarios. De hecho, sus contratos tienen una vigencia anual y no están sujetos a renovación automática. No obstante lo anterior, en el trabajo cotidiano, a similar nivel de desempeño, a los funcionarios a contrata tiende a dárseles el mismo tratamiento y garantías que tienen los funcionarios de planta. De hecho, para el personal a contrata, la permanencia también es alta si existe buena calificación.

La inamovilidad de los funcionarios públicos es, como hemos indicado a través de este trabajo, quizás el principal escollo para una verdadera reforma de la gestión del personal del gobierno central. Cualquier avance en la dirección de lograr un alineamiento de los empleados del sector público con mejores desempeños pasa por generar mayores condiciones de flexibilidad, que permitan a las distintas dependencias del sector público adaptarse a las cambiantes necesidades de la ciudadanía. Además es importante crear las condiciones mediante las cuales los buenos desempeños sean premiados con promociones y ascensos y los malos rendimientos también sean sancionados con la desvinculación, cuando dicho desempeño esté por debajo de lo requerido de manera sostenida.

Indemnizaciones

Hasta el 31 de diciembre de 1987, las cotizaciones previsionales de los empleados públicos se realizaban solamente por el sueldo base, sin tener en cuenta otras asignaciones como la profesional, de fiscalización, de exclusividad, entre otras, que no eran consideradas como remuneraciones imponibles. Esta situación es diferente, sin embargo, a la existente en sector privado en donde las cotizaciones previsionales se calculaban sobre el total de remuneraciones, exceptuando aquellas que por ley no eran imponibles. Esto generó una diferencia entre el sector público y el privado en cuanto a los montos sobre los cuales se calculaban los aportes previsionales.

Con la Ley 18.675 de 1987, se corrigió esa desigualdad con el sector público. Esta corrección, sin embargo, fue relativa ya que la ley se hizo efectiva para las futuras cotizaciones. No tenía efecto retroactivo, con lo que se generó un deterioro previsional de un grupo de funcionarios públicos que se trasladaron al nuevo sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Posteriormente se implementó un bono post-laboral mediante la Ley 20.305 de 2008. Este consiste en el pago de 50 mil pesos mensuales, de por vida, reajustado por IPC cada enero, para el personal de planta o a contrata del sector público, que regidos tanto por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado como vía Código del Trabajo y cumpliendo ciertas condicio-

nes de antigüedad y permanencia, están habilitados para acceder a este beneficio. Además, se han otorgado una serie de planes de retiro anticipados, como por ejemplo los estipulados en las Leyes 20.212, 20.158 y 20.209.

A partir de lo expuesto, es evidente que se han ido equilibrando las condiciones de jubilación de los funcionarios públicos, así como las indemnizaciones en caso de despido.

Gestión de las relaciones laborales

En el sector público no existen mecanismos formales de negociación colectiva, ya que ella está limitada a los trabajadores del sector privado por el Código del Trabajo, en su artículo 304. Existen varias organizaciones sindicales, siendo la ANEF una de las más significativas, además de las vinculadas a los sectores de la salud y la educación. Estas organizaciones, participan de la Mesa del Sector Público, que negocia todos los años –instancia no reglamentada por ley–, bajo el alero de la Central Unitaria de Trabajadores, CUT, presentando anualmente desde 1997, un proyecto de reajuste y mejoramiento de las condiciones laborales del sector. Estas instancias de diálogo y negociación están respaldadas, además, por el convenio 151 de la OIT, el cual fomenta el diálogo y la negociación colectiva tanto en el sector privado como en el público, y que el gobierno de Chile ha suscrito.

Respecto a los mecanismos de resolución de conflictos, en su artículo 19, la Constitución prohíbe la declaración de huelga en el sector público. Sin embargo, si bien están vigentes las disposiciones que la prohíben, la negociación colectiva tiene lugar, de hecho, en el sector público, acompañada a veces de paralizaciones de actividades, que pueden ser la consecuencia de negociaciones iniciadas pero no bien resueltas o que en otras ocasiones son el evento que da inicio a un proceso de negociación. Así, la ley es infringida persistentemente ya que en el sector público se producen un sinnúmero de negociaciones.

En la práctica, por lo tanto, se da una negociación de hecho, sin reglas y condiciones claras. Dicha situación comienza con una petición de mejoramiento de las condiciones por parte de los gremios al gobierno, la cual es normalmente rechazada. Luego, los trabajadores deciden ir a un paro –ilegal por cierto– apoyado transversalmente por una clase política que legitima tácitamente –a veces el apoyo es explícito–, tanto las reivindicaciones planteadas como el método ilegal de la huelga, fortaleciendo de esa manera al movimiento sindical y obligando en última instancia a la autoridad a ceder frente a dichas presiones. Posteriormente los resultados de dicho proceso son formalizados, dándole entidad jurídica a lo que en un principio estaba fuera de la ley. Este proceso quedó constatado con toda claridad e la última huelga de fines del 2008 convocado por la ANEF.

Esta forma de negociación está evidenciando un poder sindical emergente en ciertos sectores en la Administración Pública, que empiezan a institucionalizarse jurídicamente. Lo anterior ha sido posible en gran medida por las señales que desde

el mundo político –de todos los sectores– han recibido los trabajadores del sector público. Con un discurso que avala la idea de las “condiciones laborales desmejoradas” en que se encuentran las personas que trabajan en la Administración del Estado –pero que oculta un temor frente a las reacciones de fuerza de los gremios y los costos políticos que ello puede traer aparejado–, se ha ido legitimando de facto un proceso de negociación colectiva en el sector público.

El camino de solución, en consecuencia, debe ser el sinceramiento de esta forma de relaciones laborales, por lo que se debe establecer un marco claro de negociación y establecer la condiciones bajo las cuales es aceptable la huelga como medio de resolución de conflicto, sin perjuicio de que, como en el sector privado, también sea oportuno instalar medios alternativos de resolución de conflictos, tales como la mediación, por ejemplo.

La organización de la gestión de personas en el Estado

Respecto a la organización de la gestión de los recursos humanos, se debe señalar que en el sector público, la administración de personal está fuertemente centralizada, incorporando importantes grados de rigidez en el desarrollo del capital humano, estimados como adecuados para lograr los objetivos de eficiencia, eficacia y calidad en la provisión de valor público. A pesar de que existen otras instituciones públicas que tienen atribuciones en los ámbitos de dirección de personas, la mayor parte de las atribuciones en esta materia se concentran en la DIPRES del Ministerio de Hacienda.

Es allí donde se fijan las dotaciones máximas de personal y las modificaciones al número de puestos de las instituciones públicas -refrendadas luego por una ley. También es en la Dipres donde se aprueban o rechazan los proyectos de ley que tienen que ver con la creación de nuevos cargos y la eliminación de los ya existentes. Luego, los cargos son creados y eliminados mediante leyes, por lo que deben pasar por el Poder Legislativo para su aprobación. Por otra parte, las definiciones de los diferentes perfiles de cargo se deciden centralmente, es decir los requisitos son similares para todas aquellas personas que ocupen dicho cargo no importando el servicio público donde se desempeñen.

Por lo tanto cada vez que es necesario cambiar la estructura organizacional de un servicio, se requiere de una ley. En otros países esta atribución pertenece al Ejecutivo, lo que otorga al servicio de mayor flexibilidad. Frente a cambios en la misión y los objetivos de un determinado organismo o frente al crecimiento en la demanda por determinados bienes y servicios o cambios en los requerimientos por parte de la ciudadanía, los órganos de la administración central son muy rígidos para reaccionar a dichos cambios.

Respecto a las compensaciones, todas las remuneraciones y beneficios económicos se fijan por ley por iniciativa exclusiva del Ejecutivo, debiendo establecerse en ella los montos específicos o la forma exacta de determinarla. Asimismo, son

resorte de la DIPRES las modificaciones a los sistemas de remuneraciones de la administración central. También se centralizan las negociaciones salariales con los distintos gremios del sector público. Esto permite un alto grado de disciplina fiscal. La centralización del sistema de remuneraciones en la DIPRES permite coherencia en su formulación y control. De hecho, mediante la Ley del Nuevo Trato se entregó a la Dirección Nacional del Servicio Civil la responsabilidad de realizar estudios de remuneraciones que comparen los sectores público y privado para cargos equivalentes, de modo de determinar con mayor propiedad las compensaciones de la Administración Pública. Adicionalmente la DIPRES ha resuelto en parte la diferencia salarial con respecto al sector privado, al nivelar las compensaciones de los cargos de fiscalización así como los puestos técnicos, administrativos y auxiliares. Queda pendiente el nivel profesional, que se encuentra, como se ha mencionado anteriormente, por debajo de su mercado de comparación en la empresa privada.

El papel preponderante que tienen los aspectos financieros en el manejo de la política de recursos humanos responde a una lógica de control de gasto y de disciplina fiscal, que ha llegado a ser tradicional en el sector público chileno. Debido al fuerte impacto que tiene el gasto de personal, el cual representa aproximadamente un 22 por ciento de los gastos de operación de la administración central (ver tabla siguiente), desde la década de 1970 que se entregaron al Ministerio de Hacienda y a la DIPRES, en particular, amplias facultades la gestión de las compensaciones. Esta misma lógica ha llevado a que los sistemas de administración de personal y remuneraciones sean bastante rígidos, puesto que cualquier modificación que afecte alguno de sus componentes requiere de una ley.

Gasto Gobierno Central (millones de pesos)										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gasto de Personal	1.491.118	1.645.676	1.778.489	1.891.953	2.011.295	2.130.595	2.301.577	2.517.513	2.760.449	3.107.938
Gastos Totales	6.664.252	7.362.872	8.109.779	8.622.791	9.161.523	9.575.510	10.229.292	11.151.636	12.282.315	13.814.952
Gastos pers. / Gastos totales	22%	23%	22%	22%						

Fuente: DIPRES

El sistema ha demostrado ser bastante eficaz como herramienta de control de gasto, pero enfrenta serias limitaciones desde el punto de vista gerencial. De hecho, los ejecutivos máximos de cada institución prácticamente no tienen injerencia sobre variables críticas para su gestión, como son las remuneraciones y la cantidad y calidad de su personal. Este sistema centralizado, no permite que las diferentes dependencias tengan algún grado de discrecionalidad para determinar sus remuneraciones de acuerdo al tipo de personas que emplean y los costos de oportunidad que dichos funcionarios tienen en el mercado.

Lo anterior es comprensible, si se considera que en general los niveles directivos del gobierno central no cuentan con competencias de administración general y de gestión de personal. Ello ocasiona una falta de control presupuestario de los servicios que dichos directivos tenían a cargo y una incapacidad para llevar adelante

negociaciones laborales que busquen el alineamiento del personal con los objetivos institucionales dentro de una racionalidad en el uso de los recursos. También es necesario considerar la ausencia de buenos gobiernos corporativos a nivel de los diferentes Servicios del Estado, con independencia entre las instancias de definición de metas, su ejecución y posteriormente su control.

Frente a este escenario, el Ejecutivo ha preferido la centralización en la asignación y control de los recursos y en particular de las remuneraciones de los funcionarios públicos. En la medida en que se cuente con las capacidades de gestión adecuadas en los niveles directivos del gobierno, se debería ir avanzando en un mayor grado de descentralización presupuestaria y de gestión.

En esta última dirección, es que se ha comenzado lentamente a entregar mayores grados de discrecionalidad a algunos organismos del sector público, como el SII. Mediante la Ley 19.646, se entrega a los cargos de jefatura pertenecientes a la planta de Directivos y a las plantas de Profesionales y de Fiscalizadores en que se ejerzan funciones de supervisión, asignadas expresamente por resolución del director del Servicio, una asignación mensual, con vigencia anual, de carácter variable, para remunerar los mayores niveles de resultados y el mejor ejercicio de labores propias de una jefatura como la generación de lineamientos estratégicos, presupuestación, ejecución excelente y control.

Análisis de experiencias de gestión de personal no directivo en los sectores públicos de otros países

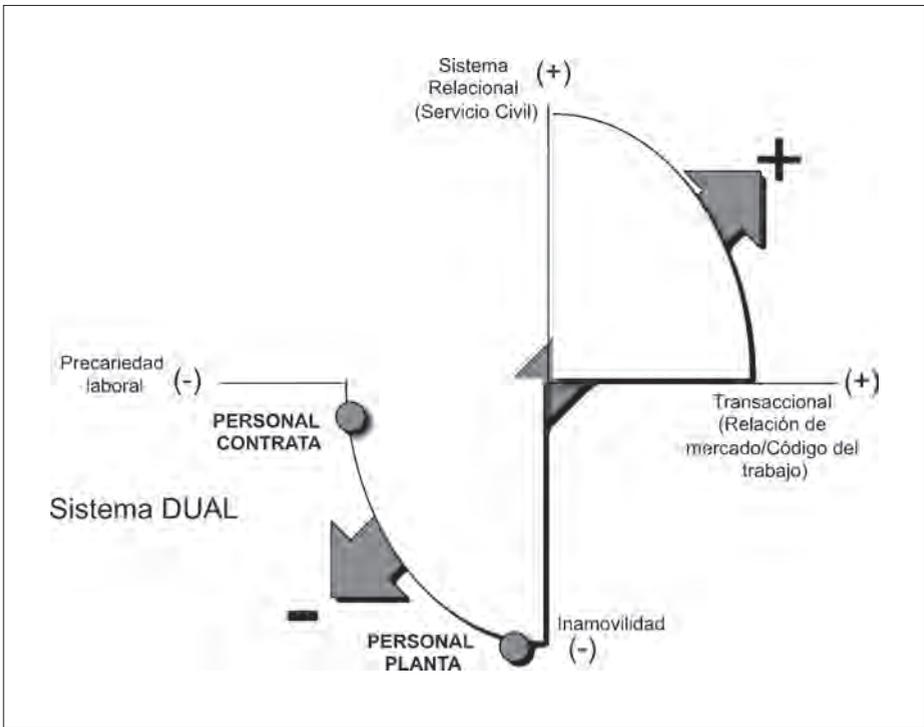
En general los sistemas de gestión de recursos humanos que muestran buenos resultados a nivel mundial, son de dos tipos. Por una parte, existe un modelo basado en estatutos especiales dentro del cual los funcionarios desarrollan una carrera al interior del aparato público, en función al mérito. Cuentan con la flexibilidad suficiente para poder desplazarse de un servicio a otro cuando los cambios en la misión y objetivos de las distintas reparticiones del Estado y la coordinación entre ellos así lo requieran. A cambio, los funcionarios públicos obtienen estabilidad en su empleo y una empleabilidad que les permite un desarrollo horizontal y vertical dentro de la Administración Pública. El resultado de este tipo de contratos entre el Estado y sus funcionarios es el llamado Servicio Civil, modelo aplicado exitosamente en países como el Reino Unido.

Un modelo muy diferente, es el implementado, por ejemplo, en Nueva Zelanda, en el cual la relación laboral en el sector público está normada básicamente por las mismas leyes laborales que rigen al sector privado. Allí se establece una relación entre la Administración Pública y la persona mediante contratos individuales o colectivos de trabajo iguales a los que utiliza la empresa privada. En este tipo de relación, el Estado no genera condiciones especiales de estabilidad, promoción y retiro más allá de las requeridas para motivar un buen desempeño de su personal y que son las mismas que intenta aplicar cualquier empresa privada. Los

esquemas de remuneraciones también se rigen, si bien con ciertos ajustes, por las condiciones del mercado laboral.

En Chile hoy en día existe un sistema dual, con dos realidades laborales paralelas que conviven en el sector público. En todo caso ambas son la versión desmejorada de los sistemas virtuosos recién descritos, tal como se intenta reflejar en el siguiente gráfico. Por una parte, el personal de planta está bajo un régimen de aseguramiento total de su empleo, con completa inamovilidad. En esta versión desvirtuada del Servicio Civil, se aplican muy poco los criterios de mérito en las promociones –imperando la antigüedad del funcionario– y ni tampoco la excelencia en el desempeño para otorgar las compensaciones.

En paralelo, el personal a contrata trabaja en condiciones de cierta precariedad laboral. Sus derechos laborales presentan condiciones de mayor inestabilidad respecto a quienes tienen una relación laboral normada por el Código del Trabajo, el que se aplica a los trabajadores del sector privado. En la Administración Pública, en cambio, los contratos son a un año plazo, con finalización de la relación laboral por la sola instrucción del jefe de servicio correspondiente y sin derecho a indemnización. Ello genera un Estado que crecientemente no es capaz de absorber las demandas ciudadanas, simplemente porque no tiene las competencias profesionales en su gente y tiene dificultades importantes para regenerarlas.



Un modelo de gestión de recursos humanos para el personal no directivo del gobierno central

En esta sección se proponen algunas iniciativas para mejorar sustancialmente la gestión de los recursos humanos en la Administración Pública. Para ello se sigue el mismo modelo presentado con anterioridad y se van planteando las propuestas en cada uno de los elementos de gestión del capital humano contenidos en dicho esquema.

Las propuestas planteadas en este trabajo van en la línea de la profesionalización de los recursos humanos, entendiendo que es el activo más importante en las organizaciones públicas y privadas. A partir de allí se plantean reformas a la dirección de personas en el aparato público.

Los niveles de innovación y generación de productividad y calidad en los productos y servicios ofrecidos por los servicios públicos no ha ido a la par con el desarrollo de la empresa privada. No se trata de imitar sin más lo que se hace en las empresas con fines de lucro. Más bien se trata de poner en línea a las organizaciones públicas con respecto a la acción del sector empresarial privado para aportar a su competitividad. Pero dichas soluciones deben hacerse considerando las características y posibilidades propias del Estado. Por ello, varias de las soluciones planteadas se enmarcan en la llamada Nueva Gestión Pública, sobre la cual existe una amplia literatura teórica y empírica. Algunos señalan a esta corriente como una propuesta emergente de los años setenta y ochenta, y con sólidas raíces de la teoría de la organización y de la economía política, la cual surge como respuesta a los problemas que presenta la Administración Pública tradicional. La Nueva Gestión Pública, de acuerdo con la definición del Comité de Gestión Pública de la OCDE, representa “un nuevo paradigma de la gestión pública (...) dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación de un sector público menos centralizado” (Mathiasen, 1997). En su base la Nueva Gestión Pública va dirigida a mejorar la gestión del gobierno y su personal. Ello implica poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en el desarrollo de las competencias en las organizaciones del sector público (Keraudren y van Mierlo, 1998: 41-42).

Organización del trabajo

En esta materia, se requiere:

- Una mejor definición de los perfiles de competencias para los diferentes cargos del personal no directivo del gobierno central, de modo de permitir

mejores procesos de selección y adecuación a las exigencias crecientes por resultado que deben instalarse transversalmente en el sector público.

- Que los perfiles de cargos deberán incorporar además competencias para la adaptabilidad laboral de manera que los funcionarios puedan no solo crecer en el servicio donde trabajen, sino que, dependiendo de sus capacidades, en otras dependencias del Estado.
- Impulsar que las dotaciones sean resorte del Ejecutivo y no requieran de una ley. Además se debería otorgar a los jefes superiores de cada servicio grados de autonomía para decidir la adecuación de su planta. Esto último, evidentemente debiera estar normado y contar siempre con el rol fiscalizador del Ministerio de Hacienda, para velar por el adecuado uso de los recursos y mantener uno de los activos de nuestra gestión pública que es la disciplina fiscal.
- Continuar con el congelamiento de las plantas y, al mismo tiempo, modificar sustancialmente el esquema de contratación a contrata, mediante la incorporación de personal al sector público mediante un “nuevo contrato laboral”.

Reclutamiento y selección del personal no directivo del gobierno central

Con respecto a la integración de personal en el gobierno central se sugiere aplicar de manera más extendida el esquema de selección por competencias. De este modo se avanzará en lograr que los diferentes organismos del gobierno central cuenten con las personas más idóneas pudiendo, de esta manera, implementar sus objetivos estratégicos con un alto nivel de desempeño. Lo anterior implica que desde el proceso de reclutamiento, selección y contratación, pasando por la evaluación del desempeño, la determinación de las compensaciones, las promociones, la capacitación y hasta el despido, toda la gestión del personal esté orientada por la incorporación, desarrollo y modificación de las competencias que se requieren en cada organismo del gobierno central. También se debieran considerar en los procesos de selección, las competencias generales para trabajar en el sector público de modo de facilitar posteriormente la movilidad horizontal.

Evaluación del desempeño

La evaluación del personal del Estado es una de las materias clave en las que se debe avanzar para una efectivo alineamiento del aparato público con las demandas de la ciudadanía. Para lograr el alineamiento de los funcionarios no directivos del gobierno central proponemos las siguientes medidas:

- La definición de objetivos debe ser independiente de quien toma decisiones con el propósito de lograr alcanzar dichas metas, sobre todo cuando dicho cumplimiento está vinculado a retribuciones variables. Se sugiere que la definición de metas sea una función central de un Directorio con grados de independencia suficientes respecto a los funcionarios de la repartición (Portales,

C. y Raineri, A., 2002). Además de sus múltiples funciones operativas, los directivos del sector público deben definir sus objetivos más específicos de trabajo sin ninguna contraparte independiente, que controle de manera efectiva la idoneidad de esos objetivos, y mucho menos, la calidad del desempeño dedicado a su logro. Lo anterior se genera, en parte, por la inexistencia de unidades especializadas en las materias afines al quehacer de los diferentes organismos públicos, que determinen sus objetivos con conocimiento de causa enfatizando las demandas reales que deben ser atendidas por parte de dichos organismos, los objetivos específicos que debieran regir la actividad de esas reparticiones, los recursos necesarios para lograrlos y los sistemas retributivos a implementar para motivar adecuadamente a los funcionarios que se desempeñan en ellos. En la empresa privada, estas tareas son ejecutadas por un Directorio, en el cual están representados los intereses de los propietarios, accionistas o responsables de la organización, lo que facilita la formulación e implementación de los objetivos. En el sector público, en cambio, la figura de los Directorios no existe. Esto puede generar confusión respecto a cuáles son los objetivos a alcanzar. Puede haber también contradicciones o superposición de objetivos con otras reparticiones del Estado. La ausencia de Directorios también puede disminuir la racionalidad en la determinación de los recursos necesarios para conseguir las metas planteadas. Por último, la evaluación y control del desempeño de los funcionarios que trabajan en una determinada repartición pública puede simplemente no existir o regirse por variables no relacionadas con los objetivos que tenga el organismo.

- Estos órganos de gobierno deben estar compuestos por representantes del ministro al que pertenece el servicio en cuestión, junto a directores profesionales independientes externos. Estos Directorios serán los encargados, entre otras funciones, de definir y actualizar la misión, objetivos y metas de la institución.
- Este mismo Directorio debiera establecer el nivel de exigencia de las metas a asignar a los funcionarios del servicio, junto con determinar la metodología de medición del cumplimiento de dichos objetivos.
- No hay duda que la formulación de objetivos de carácter específico y su posterior evaluación se hace más fácil, y a veces solo es posible, cuando los resultados que debe obtener un organismo público son de carácter cuantitativo (por ejemplo, el monto de impuestos recolectados, en el caso del SII, o el tiempo que deben esperar los pacientes en los hospitales y consultorios públicos). En general, se observa que los resultados de las dependencias públicas con funciones eminentemente ejecutivas tienen una dimensión cuantitativa dominante. Se propone, por lo tanto que es en este tipo de instituciones donde los Directorios independientes debieran jugar un papel más relevante, especialmente en lo referido a la determinación de objetivos y el posterior

monitoreo del nivel de logro de los mismos por parte de los funcionarios designados para ello. Por ejemplo, en servicios de salud y de educación, es más fácil medir cuantitativamente los logros alcanzados.

- La evaluación del cumplimiento debe ser realizada por un órgano competente externo. Por ejemplo, si parte de los objetivos a cumplir por determinados funcionarios dice relación con la calidad del servicio que prestan a los usuarios, es recomendable que una empresa externa verifique dichos niveles de servicio. De esta forma, se asegura que no solo la determinación de los niveles de exigencia sea independiente de quien debe cumplirlos, sino que su medición sea también imparcial.
- Establecer metas asociadas a resultados, más que al cumplimiento de procesos, en los servicios en que se pueda. Ello permitirá que sea el “cliente” –de preferencia el usuario, cuando sea posible– el que finalmente evalúe el desempeño de una determinada repartición pública.

Compensaciones

Esta es otra de las materias clave para avanzar en una modernización del manejo del personal no directivo del gobierno central. La primera sugerencia en esta materia es apuntar a un mejoramiento de las remuneraciones totales de los funcionarios públicos por la vía de ir incrementando la porción variable –asociada a productividad– de dichas compensaciones y no a través de incrementos de la remuneración fija.

Para ello se propone incrementar el monto en dinero a un nivel muy atractivo de la porción variable, asociándola a desempeño posible pero exigente, considerando todos los elementos discutidos en la sección de evaluación del desempeño. Este es uno de los desafíos importantes para avanzar en el logro de mayores niveles de rendimiento en el gobierno central.

Adicionalmente, este esquema de remuneración variable deberá estar asociado a metas fuertemente orientadas al servicio al usuario y de carácter tanto individual como grupal, de modo que la inasistencia, la falta de compromiso, ni qué decir las huelgas que perjudicarán fuertemente la percepción de los usuarios, tendrán como consecuencia una merma significativa en las compensaciones variables de los funcionarios. En adelante, por tanto, debiera insistirse fuertemente en las negociaciones con los funcionarios del sector público. Esta situación, en definitiva, debiera generar entonces un mayor nivel de autocontrol de los gremios ante la tentación de convocar a paro por situaciones que no estén alineadas con sus intereses. Los incentivos estarán puestos entonces en la dirección correcta, lo que permitirá avanzar desde incentivos variables sin una asociación a cumplimientos exigentes hacia una relación laboral basada en mayores remuneraciones a cambio de productividad efectiva.

Promociones y movilidad

Para avanzar en una gestión más alineada de las personas en el gobierno central, que apunte al logro de mejores estándares de eficacia, eficiencia, transparencia y calidad de servicio, se debe promover la meritocracia en la evaluación de las competencias del personal. Deben ser las capacidades demostradas en el trabajo y no la antigüedad el criterio para promover y movilizar a las personas a cargos de mayor responsabilidad en el Estado. Se debe acabar por tanto con el casi 100 por ciento de las evaluaciones en Lista 1 y contar con una distribución normal de las apreciaciones del desempeño.

En seguida, es necesario promover un nivel mayor de flexibilidad que permita integrar, promover y despedir funcionarios dentro de cada organismo del gobierno central y así contar con el mejor capital humano en cada una de dichas reparticiones públicas.

Adicionalmente, se deben introducir elementos de empleabilidad en el sistema de promociones. De este modo el personal del gobierno central obtendrá estabilidad en sus ingresos y no inmovilidad en una sola línea de cargos. Lo anterior requerirá de una actualización permanente de las competencias de los funcionarios de modo de que puedan acceder a empleos de calidad a través de todo el sector público. De esa manera se le puede devolver la dignidad a la función pública, logrando que los funcionarios mediante el desarrollo de sus competencias logren incrementar sus estándares de servicio a la ciudadanía provocando paralelamente un desarrollo profesional y personal del empleado público.

Por último, una consideración adicional respecto a la movilidad. Es posible considerar un mayor grado de inamovilidad para algunas áreas del gobierno central respecto a otras. Los cargos de fiscalización, por ejemplo, o aquellos que involucran un alto componente de capital humano específico y por tanto, requieren de mayor grado de *expertise* técnico que solo se acumula en el tiempo, pueden ser objeto de mayor estabilidad y no de inamovilidad absoluta como ahora. Un fiscalizador del Servicio de Impuestos Internos, solo llega a un nivel profesional experto al cabo de varios años de ejercicio de sus labores. Para ese tipo de cargos e instituciones, es particularmente importante contar con un mayor estabilidad –más normado–, que impida que por razones no suficientemente justificadas se despida a dichos funcionarios, con la consecuente pérdida de capital humano para el servicio.

Término del contrato

En la práctica, se da en la administración del personal no directivo del gobierno central un alto grado de inamovilidad funcionaria, que ha traído como consecuencia una enorme protección para un importante número de funcionarios sin las competencias laborales requeridas y con bajo nivel de desempeño. Esta es la llave maestra para destrabar la reforma a la gestión del personal en el Estado de Chile.

En este sentido se debe estructurar un “nuevo contrato laboral” con los funcionarios no directivos del gobierno central. Uno que definitivamente transforme el actual sistema dual de inamovilidad del personal de planta, por un lado, y la precariedad de los contrata, por otro, hacia un sistema laboral único más cercano al del Servicio Civil, antes descrito en este trabajo.

Para ello es necesario congelar la planta definitivamente y eliminar la cláusula de inamovilidad de dichos empleados. Se debe instalar una cláusula en los contratos, similar a la del artículo 161 del Código del Trabajo que establece que el empleador podrá poner término al contrato de trabajo debido a necesidades de la empresa, tales como las necesidades de modernización, racionalización, bajas en productividad, cambios en las condiciones de mercado o de la economía. Estas son exactamente las condiciones que hoy enfrenta el Estado de Chile. Y la inamovilidad de la mitad de sus funcionarios –planta–, hace imposible avanzar en la modernización efectiva del aparato público. Por ello se hace tan necesario el término de la inamovilidad, ya que la remoción de dicho obstáculo abrirá la puerta para otros cambio en la relación laboral hoy vigente con los funcionarios de planta.

Por otra parte, es necesario resolver adecuadamente la situación de las personas en modalidad de contrata. El planteamiento aquí es que debe modificarse dicha relación transitando desde contratos anuales a una relación contractual por varios periodos, de modo de entregar mayor estabilidad a esos funcionarios, que les permita desarrollar una carrera profesional basada en el mérito y en el perfeccionamiento de competencias.

Con esta combinación de estrategias para los planta y los contrata se podría ir convergiendo en un solo esquema de relaciones laborales, similar al del Servicio Civil, con flexibilidad en los puestos de trabajo, con evaluaciones de desempeño que busquen el desarrollo de competencias, con una carrera profesional basada en el mérito y compensaciones con componentes variables relevantes asociados a productividades efectivas.

Indemnizaciones

A partir del análisis realizado más arriba en este trabajo, se propone equilibrar, al menos parcialmente, las pensiones de aquellos funcionarios que traspasaron sus fondos de jubilación a las AFP, con una considerable pérdida previsional.

Esta solución, sin embargo, debe considerar el alto costo que significaría elevar las pensiones de un número importante de funcionarios. Por ello se plantea la entrega de un Bono de Retiro para aquellos funcionarios con más de 30 años de servicio –los más perjudicados con el cambio– en edad de jubilar o cercanos a ella. Este bono debe otorgarse por una sola vez y con montos diferenciados de acuerdo a la brecha específica que se haya generado entre la jubilación a percibir y un nivel meta de pensiones definido con anterioridad, que logre reducir en un grado relevante la pérdida original.

Por otra parte, respecto a las indemnizaciones por despido, se propone seguir la lógica que se ha intentado instalar en las negociaciones del sector privado. Específicamente se plantea mantener la situación de no otorgamiento de indemnizaciones en caso de despidos, pero fortaleciendo los aportes a un subsidio de cesantía más robusto.

Incorporar indemnizaciones por despidos a un sistema que provee inamovilidad total a los funcionarios agregaría mayores grados de rigidez al sistema. Ello encarecería el despido en caso de que un determinado servicio público tuviera necesidad de reestructurar su planta para atender mejor a su misión o despedir a una persona por desempeño deficiente. Tal como ocurre el sector privado, el costo de las indemnizaciones desincentiva el despido incluso en casos en que éste sea necesario.

Por otra parte un esquema de indemnizaciones eliminaría aún más los incentivos para alinear a los funcionarios públicos con la búsqueda de mayores grados de eficiencia, y calidad de servicio, al agregar una barrera adicional al despido. Se promueve, en cambio, eliminar la inamovilidad –como ya se ha indicado– e implementar un esquema de subsidio de cesantía que evite la precarización del empleo público, permitiendo al funcionario desvinculado tener el tiempo suficiente para reinsertarse laboralmente con un ingreso asegurado durante su periodo de transición.

Gestión de las relaciones laborales

En esta materia debe terminarse con el doble estándar de, por una parte, prohibición de la negociación colectiva y huelga en el sector público y, por otra parte, la negociación de facto y el uso de la huelga en un sinnúmero de paros durante los últimos años. Por tanto hay que sincerar la realidad. Se deben instalar reglas que regulen de manera clara y transparente la negociación colectiva y el manejo de los conflictos entre las autoridades y los sindicatos del sector público, buscando el equilibrio y la justicia para ambas partes.

Hasta ahora la negociación en remuneraciones se han desarrollado en un entorno de confrontación y la huelga ha sido usada sistemáticamente como medio de presión. Lo anterior no favorece los objetivos de productividad, calidad y competitividad de la gestión del Estado chileno. Ello pasa por evitar la interrupción de funciones y las demandas excesivas por incrementos salariales, especialmente cuando no están atados a mayor exigencias por desempeño.

En este sentido, la gestión adecuada de las relaciones laborales en el sector público, debiera pasar por la posibilidad de que exista la negociación colectiva en el sector público. Ello debiera producirse mediante la determinación de un marco reglado con parámetros claros y conocidos ex ante de cualquier negociación. Así el país podría además estar a tono con las normativas internacionales, por cuanto la OIT promueve la negociación colectiva en el sector público. Por ejemplo, se

podría establecer alguna regla que permita a la autoridad cerrar negociaciones respecto a las remuneraciones que considere algún referente de sueldos en el sector privado, junto a variables como el IPC pasado o proyectado o a alguna medida asociada a las cuentas fiscales e índices creíbles de cumplimiento de metas. La estructura de negociación debería tener un componente central importante, tal como ocurre hoy en día en que el Ministerio de Hacienda lleva adelante una sola negociación con todos los funcionarios del gobierno central. Pero, como se ha señalado, se debiera considerar un grado importante de discrecionalidad, para que a nivel de cada servicio se pueda generar una estructura de incentivos económicos de acuerdo a las productividades individuales y por área de cada organismo, medidas a través de indicadores objetivos de desempeño como los que se han planteado en este trabajo.

Adicionalmente se debería crear un mecanismo de solución de conflictos, que tome la forma, por ejemplo, de un Consejo Mediador o de una mesa de Diálogo Laboral incluso más permanente, compuesto por personas ampliamente respetadas por ambas partes, que aseguren imparcialidad en la solución de la negociación cuando no se llegue a acuerdos durante el proceso.

Si lo anterior se produjera, ya no serían necesarias leyes para validar un proceso de negociación que no está normada pero se da de facto creando una tremenda presión sobre el Poder Legislativo con el consecuente daño a su imagen. Más bien los diputados y senadores debieran colaborar en la construcción del marco y procesos de negociación colectiva en el sector público. De este modo el personal de la Administración Pública podrá tener reglas claras acerca de los parámetros para definir la remuneraciones y la evolución que éstas pueden tener en el tiempo. En definitiva, se puede lograr disminuir considerablemente la conflictividad en la Administración Pública y con ello lograr mayor productividad y calidad en los productos y servicios que provee el Estado chileno.

La organización de la gestión de personas

Si se logra dotar de mayores herramientas de gestión y manejo de personal a los directivos públicos, se puede pensar en avanzar en la descentralización de la gestión del capital humano en el gobierno central.

En este contexto se podría asignar un rol de “gerencia corporativa de Recursos Humanos” al Servicio Civil de modo que defina políticas, asesore a las áreas de Recursos Humanos de cada servicio y controle la gestión del capital humano de manera coordinada con la DIPRES, de manera de incorporar también la dimensión financiera en las decisiones. Lo anterior debe ir desde luego acompañado de los grados de decisión a nivel de cada servicio o dependencia del Estado para adecuar estas políticas generales de recursos humanos a la realidad específica que enfrentan estos organismos en términos particulares.

A su vez, el control de gastos impuesto por la necesidad desde el Ministerio de

Hacienda, debe dejar de ser la variable central en la gestión de personas en el Estado y dar paso a los criterios de flexibilidad para poder gestionar desde la particularidad de cada servicio las distintas prácticas de personal.

La estrategia para la transición desde el sistema actual al propuesto

En esta sección se abordan, lo que desde el punto de vista del análisis realizado en este estudio, se consideran los aspectos esenciales para poderle dar viabilidad a los cambios en la gestión del personal no directivo en el gobierno central.

Acuerdo político

La reforma del Estado y, en particular, en lo referido a la administración del personal de la Administración Pública, tiene un componente político fundamental. Desde el momento en que no existe una voluntad clara por parte de los propios funcionarios públicos de introducir los cambios propuestos en este trabajo, particularmente en lo referido a inamovilidad, promociones por mérito y sistemas de incentivos asociados a niveles de productividad y calidad de servicio más exigentes, es necesario, entonces, contar con un acuerdo que incorpore a todo el espectro político y al gobierno, al momento de negociar los cambios centrales en el manejo del personal del Estado.

En este sentido, Chile ha retrocedido respecto a momentos anteriores –1996, con Reforma a la Salud; 2003 con incorporación de la asignación de modernización a funcionarios públicos; y 2003 también con Ley del Nuevo Trato y la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, etc.– en la capacidad de su clase política de lograr grandes acuerdos para reformas modernizadoras, en lo que a consensos modernizadores se refiere. Un buen ejemplo de lo anterior es que después de 10 años aún no es posible aprobar una reforma al artículo 121 de la Ley de Municipalidades que permitiría a los alcaldes modificar la planta y sus remuneraciones según las necesidades de gestión del municipio -evidentemente con los resguardos necesarios para evitar la precarización de dichos empleos.

Estas negociaciones son una condición necesaria para las reformas del Estado. Por ejemplo, la gran modernización al Estado que hizo Nueva Zelanda que tantas veces se ha citado al hablar de cambios en nuestro Estado, se realizó sobre la base de un acuerdo transversal a través de todo el espectro político. Hoy en día en Chile, ese consenso transversal respecto a los elementos centrales o nudos clave que deben ser modificados o destrabados, no existe o es muy precario. Son las agendas políticas de corto plazo las que están obstaculizando ese acuerdo transversal. De uno y otro lado del espectro político, animados por diversas razones electorales, se prefiere mantener la situación de inamovilidad, los procesos de evaluación poco rigurosos y las rigideces vigentes, incluso sabiendo que se hipo-

teca la necesaria reforma modernizadora de la administración de personas en el gobierno central.

Frente a este escenario, los gremios del sector público, que quieren mantener la situación tal como está, comprenden que no tienen una contraparte consistente en sus posturas. Por ello sus presiones corporativas no tienen un contrapeso relevante en una mesa negociadora con el gobierno. Este último, al no contar con apoyo transversal, tiene menos capacidad de impulsar los cambios que en todos los sectores políticos reconocen, puertas adentro, como algo necesario. De continuar este fenómeno, afectará cualquier negociación futura de la administración de personal en el Estado, no importando el sector político que esté conduciendo el gobierno. Por ello se hace imprescindible romper la lógica cortoplacista e intentar construir un consenso de largo plazo en la materia.

Redefinir la relación laboral en el Estado

El modelo a seguir en Chile, que debe consensuarse a través de todo el espectro político, es el del Servicio Civil, al estilo del Reino Unido, pero evidentemente con todas las adaptaciones propias de nuestra realidad y nuestra historia. Pero en definitiva, no muy alejado de dicho modelo. Se requiere aquí, por tanto, por sobre el consenso político, un consenso técnico.

Hoy estamos más cerca de España, en el tipo de relación laboral que tenemos en el Estado. En este modelo, el funcionario ingresa por concurso –bastante complejos– y permanece allí hasta el momento de su jubilación, con mecanismos extraordinariamente escasos de movilidad y despido, lo que impida una efectiva dinámica de adaptación del aparato público a los requerimientos siempre cambiantes de la ciudadanía y los requerimientos de apoyo a la competitividad del sector privado.

Tampoco se trata de ir a un régimen similar al del sector privado en el cual opera el Código del Trabajo, como es el caso de Nueva Zelanda. Nuestra historia y el punto de partida desde donde hay que hacer estas reformas son muy diferentes. La ejecución de la política pública, que es el ámbito en donde mayoritariamente se desempeña el grupo bajo estudio, requiere de cierta estabilidad para el ejercicio de sus labores. Se requiere darle continuidad a la ejecución. Por eso se hace necesaria una carrera funcionaria y el desarrollo permanente del capital humano al interior del Estado.

Este esquema, sin embargo, es muy diferente a la inamovilidad, con total prescindencia del mérito y el completo privilegio de la antigüedad. Ello hace imposible la modernización permanente de un Estado que debe estar al servicio de la ciudadanía.

Mejoramiento económico a cambio de desempeño. La reforma del Estado debe realizarse en un escenario de negociación basada en el diálogo y pensando en que la modernización debe ser un proceso gradual pero persistente. La cultura y

derechos adquiridos que han ido logrando los gremios del sector público no son fáciles de modificar en el corto plazo ni tampoco de manera radical, sin que ello signifique una alteración importante de la paz social. Por ello se debe apuntar a la gradualidad en los cambios de la gestión de personas en el sector público. Dentro de este esquema y con un consenso político transversal como elemento de respaldo a cualquier conversación, el gobierno debe ofrecer a los nuevos contratados un régimen laboral diferente al actual. Este debe ir implementando en un esquema de gradualidad, entre otros elementos, un contrato plurianual basado en desempeño a cambio de compensaciones variables más sustantivas y un desarrollo de carrera de acuerdo a criterios de meritocracia.

Sobre lo anterior, se debe intentar no obligar a los funcionarios de planta y a contrata a cambiarse al nuevo sistema, pero hacer sustancialmente más atractivas las nuevas condiciones laborales –mediante la estabilidad regulada e incentivos variables de alto poder– para motivar al cambio.

Conclusiones

Esta investigación comenzó identificando la relevancia de la gestión de personas en el gobierno central, en particular la dirigida al manejo del personal no directivo. Se concluye que cualquier avance en la reforma del Estado hace necesaria una mejora sustantiva en el manejo del personal del sector público. Estas conclusiones, están avaladas además por una cuantiosa literatura teórica y empírica que se analiza en el trabajo.

Luego, surge la pregunta clave respecto a si lo realmente importante es dimensionar mejor el tamaño del Estado de Chile, o más bien lo que se necesita es una mejor administración de los recursos existentes. Probablemente una verdadera modernización del aparato público requiere una combinación de ambas soluciones. La conclusión de este trabajo, sin embargo, es que el problema es fundamentalmente de gestión, más que de ajuste del número de personas que trabajan en el gobierno central.

A partir de lo anterior se analiza el papel que juega el Estatuto Administrativo, como columna vertebral de la gestión de personas en el gobierno central. Se concluye que dicho cuerpo legal requiere sustantivas modificaciones para poder avanzar como el país lo requiere en una modernización de las políticas de personal en el Estado, de modo que los funcionarios públicos puedan agregar valor público, contribuyendo en mayor grado a la eficacia, eficiencia y calidad de servicios que la ciudadanía demanda y a la competitividad que el país requiere.

Este estudio rescata los avances que se han hecho hasta ahora en la modernización del manejo de personal del sector público. Ello ha implicado esfuerzos enormes, particularmente por la resistencia de ciertos grupos de interés, siendo los más importantes los gremios del sector, junto a un consenso político reformador

no siempre presente ni consistente. Sobre las bases ya construidas en los últimos quince años, pero con la necesidad de superar las barreras mencionadas, es que se debe avanzar a paso decidido en los siguientes saltos modernizadores de la administración de personas en el gobierno central.

Estos cambios, concluye el estudio, deben ser sistémicos, es decir deben abordar las diferentes políticas y prácticas de gestión de personas en simultáneo. Ello implica hacer modificaciones que aborden desde la selección de personal hasta el desarrollo de carrera y la desvinculación, pasando por un fuerte estímulo a los sistemas de compensación variable y los esquemas de negociación colectiva normados al interior del Estado.

Eso sí, hay algunos aspectos más centrales que otros en esta red de procesos de manejo del personal. Algunos elementos, que si se logran reformar, permitirán destrabar sucesivamente otros elementos del sistema. El estudio plantea que nuestro país debe transitar hacia un verdadero sistema de gestión pública que se asemeje más a un esquema de Servicio Civil. Se debe intentar desarticular la versión distorsionada que actualmente rige la administración del personal público, el que provoca efectos perniciosos en el impacto que puedan tener las personas en la entrega de bienes y servicios de calidad a la ciudadanía.

La inamovilidad de los funcionarios públicos es quizás el elemento crítico a modificar en una estrategia modernizadora de la dirección de personas en el Estado. Con la posibilidad de desvincular a los funcionarios públicos por “necesidades del negocio”, se logrará mayor flexibilidad en la gestión, a la vez que poder prescindir de los individuos que habiendo tenido las oportunidades, no incorporan en su quehacer los elementos de eficacia, eficiencia, transparencia y calidad necesarias.

En segundo lugar se debe avanzar hacia remuneraciones variables asociadas a un mejor desempeño y no a metas relativamente fáciles de cumplir como ocurre en la actualidad. Hace años ya era importante instalar en la administración de personas del Estado el concepto de remuneraciones variables a cambio de productividad. Se debía evitar que todo incremento remunerativo fuera solo por la vía del sueldo fijo, con los consiguientes costos para el gobierno. Sin embargo, no se lograron establecer metas verdaderamente desafiantes a cambio del pago de incentivos variables. Es ahora imprescindible avanzar en la determinación de objetivos exigentes a la hora de pagar las remuneraciones asociadas a dichas metas. En particular se concluye que mediante la separación de las instancias de determinación de objetivos, de quienes los ejecutan y los organismos que miden y evalúan la gestión, se puede avanzar. Adicionalmente si las metas dicen relación con niveles de productividad, eficiencia y calidad de servicio que afecten a la ciudadanía, será esta última la que debiera tener una palabra decisiva en el pago de dichas remuneraciones. Este último aspecto podría constituir un incentivo para que los mismos gremios restrinjan sus intenciones en el uso de medidas de fuerza para el logro de sus objetivos.

Un tercer aspecto clave sobre el que se debe hacer modificaciones es la reglamentación del proceso de negociación al interior del gobierno central. Hoy en día se produce tanto la negociación colectiva como la huelga, aun cuando ambas están prohibidas por ley. Sin embargo, ambas tienen lugar y aún más, sus resultados son legitimados por ley en el Parlamento. Se plantea entonces sincerar esta situación y establecer un marco claro para la negociación en el sector público.

El resto de las prácticas de administración del personal público podrán irse modificando, una vez que estos nudos antes descritos, sean solucionados. Las políticas de organización del trabajo, descripciones de cargos, desarrollo de carrera, capacitación e indemnizaciones, entre otras, podrán también adaptarse a los requerimientos de un Estado moderno.

Por último, todo ello solo podrá realizarse en el contexto de un acuerdo político transversal respecto a las reformas antes mencionadas y todas las otras que se requieren. Si ello no ocurre, los grupos de interés, en particular los gremios, negociarán siempre en superioridad de condiciones frente al gobierno –éste y el que venga–, imponiendo sus propios intereses y no necesariamente lo que el bien común indica en estas materias. Para ello es necesario que desde todos los sectores se abandonen las agendas electorales y clientelistas de corto plazo, que han roto en ocasiones el consenso modernizador y ha impedido avances más rápidos en estos asuntos.

Referencias bibliográficas

- Arthur, J. B.** (1992). "The link between business strategy and industrial relations systems in American steel minimills". *Industrial and Labor Relations Review*, 45: 488-506.
- Biblioteca del Congreso Nacional.** Historia de la Ley 20.224, 13 de octubre de 2007.
- Brickley, J. A.; J. L. Zimmerman, C. W. Smith Jr.** (2003). *Managerial Economics and Organizational Architecture*. New York: Irwin/McGraw-Hill.
- Congreso Nacional.** Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado 18.575 de 1986.
- Contraloría General de la República.** Estatuto Administrativo, Interpretado, Coordinado y Comentado. Ley 18.834. Jurisprudencia Administrativa. Santiago de Chile.
- Delery, J. E.; D.H. Doty** (1996). "Modes of theorizing in strategic human resource management: tests of universalistic, contingency, and configurational performance predictions". *Academy of Management Journal*, 39 (4): 802-35.
- De Gregorio, J.** (2004). Crecimiento económico en Chile: Evidencia, fuentes y perspectivas. Working Paper 298, Banco Central de Chile.
- DIPRES** (2004). Programa de Mejoramiento de la Gestión. Años 2002, 2003 y 2004. Documento Técnico. Ministerio de Hacienda, República de Chile.
- DIPRES** (2009). Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuesto año 2009.

- DIPRES** (2006). Encuesta de remuneraciones brutas para el sector público para cargos seleccionados 2004, actualizado para 2006.
- DIPRES** (2006). Estudio SIREM 2004, actualizado por Price Waterhouse 2006.
- Egaña, R.** (2003). "Profesionalización de la función pública en Chile: contexto, avances y desafíos". En *Retos de la profesionalización de la función pública*. Arellano, David; Rodrigo Egaña, Oscar Ozlak, Regina Pacheco. CLAD. Caracas.
- Evans, P.; J. E. Rauch** (2000). "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". *Journal of Public Economics*, 75 (1): 49-71
- Huselid, M. A.** (1995). "The impact of human resource management practices on turnover, productivity, and corporate financial performance". *Academy of Management Journal*, 38 (3): 635-72.
- Iacoviello, M.; L. Zuvanic** (2006). "Diagnóstico Institucional de los Servicios Civiles de América Latina. Informe Final". Diálogo Regional de Política, BID. Presentado en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington, DC, 17-18 de marzo.
- Keraudren, P.; H. Van Mierlo** (1998). Theories of public Management and their practical implication, in Verheijen, T.; D. Coombes (eds.), *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, Cheltenham, UK y Lyme, USA: Edward Elgar, pp. 41-42.
- Khan, M.; K. S. Jomo** (2000). *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge, United States: Cambridge University Press.
- MacDuffie, J. P.** (1995). Human resource bundles and manufacturing performance: organizational logic and flexible production systems in the world auto industry. *Industrial and Labor Relations Review*, 48 (2): 197-221.
- Mathiasen, D.** (1997). "The New Public Management and Its Critics". *International Public Management Journal*, vol. I, num. 2, p. 1.
- Michael, E.; H. Handfield, B. Axelrod** (2002). *La Guerra por el Talento*. Buenos Aires, Editorial Norma.
- Miles, R. H.; C. C. Snow** (1984). "Designing strategic human resource systems". *Organizational Dynamics*: 36-52.
- Milgrom, P.; J. Roberts** (1995). "Complementarities and fit: strategy, structure, and organizational change in manufacturing". *Journal of Accounting and Economics*, 19: 179-208.
- Murillo, M. V.; C. Scartascini, M. Tommasi** (2008). "The Political Economy of Productivity: Actors, Arenas, and Policies". A Framework of Analysis. Working Paper núm. 640, BID, Departamento de Investigación, pp. 34-35
- Osborne, D.; T. Gaebler** (1993). *Reinventing Government*. Addison-Wesley Public. Co.
- Ostrow, M. H.** (1992). "The relationship among competitive strategy, human resource management practices, and financial performance". Unpublished doctoral dissertation, University of Maryland, College Park.

- Peck, S. R.** (1994). Exploring the link between organizational strategy and the employment relationship: the role of human resources policies. *Journal of Management Studies*, 31 (5): 715-36.
- Pfeffer, J.** (1998). *The Human Equation*. Boston: MA: Harvard University Press.
- Portales, C.** (2000). "Business strategy and employment systems in Spain: An empirical analysis", in Gual, Jordi; Joan Ricart, E. Stratetegy, *Organization and the Changing Nature of Work*, pp: 124-168, UK: Edward Elgar Publishing Inc.
- Portales, C.; A. Raineri** (2002). "Un Sistema de Gestión para el Sector Público Chileno", en *Reforma del Estado*, CEP.
- James E. Rauch** (1994). "Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Theory and Evidence from U.S. Cities During the Progressive Era". University of California at San Diego, Economics Working Paper Series 94-06, Department of Economics, UC San Diego.
- Schuler, R.; S. Jackson** (1987). "Organizational strategy and organizational level as determinants of human resource management practices". *Human Resource Planning*, 10 (3): 125-41.
- Sivasubramaniam, N.** (1993). *Matching human resources and corporate strategy*. Unpublished doctoral dissertation. Florida International University, Miami.
- SouthQuest Executive Search** (2008). Estadísticas de Remuneraciones del Sector Público y Privado, 2007-2008.
- Waissbluth, M.** (2005). "La reforma del Estado en Chile 1990-2005. Balance y propuestas de futuro". Serie Gestión 76. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, pp. 28.
- Wright, P. M.; G. C. McMahan** (1992). "Theoretical perspectives for strategic human resource management". *Journal of Management*, 18 (2): 295-320.

Hacia un Estado más efectivo en educación: una mirada a la regulación laboral docente*

HARALD BEYER

M.A y Ph.D. en Economía en la Universidad de California, Estados Unidos. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Ha sido integrante de los Consejos Asesores Presidenciales de la Reforma Previsional, de Educación y de Trabajo y Equidad. Actualmente es investigador y coordinador académico del Centro de Estudios Públicos de Chile.

PAULINA ARANEDA

Psicóloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se ha desempeñado en el ámbito público y privado en temas vinculados a modernización y gestión y políticas públicas especializadas en el ámbito social y educacional. Actualmente es socia-directora de la Consultora Grupo-Educativo.

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto principal revisar el marco institucional en el que se desenvuelve el ejercicio docente en el sistema escolar, sobre todo aquel con financiamiento del Estado y en manos del municipio. Por cierto, este ejercicio no se puede independizar del contexto general y tampoco de la formación inicial docente que, sin lugar a duda, afecta el desempeño profesional posterior. Esta reflexión se da en un momento del país, donde en los últimos tres años el logro de una educación de calidad ha estado más que nunca en la palestra pública, aspirándose a que todos los niños y jóvenes logren un acceso real a ella. Se han producido cambios legales e institucionales valiosos que permiten mirar con más esperanza el logro de ese objetivo: la ley de subvención preferencial y la ley general de educación son ejemplos de esta afirmación.

Otras iniciativas, algunas de las cuales se discuten en el Congreso, como una agencia de calidad de la educación, apuntan en la misma dirección. En unos pocos años la educación chilena habrá sufrido importantes transformaciones que pondrán la calidad de la educación al centro de las preocupaciones de la política educativa. Ello se reforzará con la creciente centralidad que está tomando en el debate educacional el quehacer docente y, en particular, la presión por cambios que promuevan políticas que aseguren una formación inicial y continua de excelencia, y la atracción y retención de profesionales con altas habilidades y capacidades para desempeñarse en la sala de clases.

Es desde este escenario que el presente artículo se propone revisar las instituciones y reglas que definen las relaciones contractuales que existen entre el profesorado y los sostenedores educacionales, en particular en el subsistema público. Esto se hace con

* Agradecemos los comentarios a una versión preliminar de Romilio Gutiérrez y de los participantes de un taller organizado por el Consorcio para la Reforma del Estado en enero de 2009.

el propósito de establecer las ventajas y desventajas de esas instituciones y reglas, de modo de considerar cambios relevantes que sean una contribución a una propuesta de mejoramiento de las instituciones y reglas vigentes, de modo de garantizar que éstas se pongan al servicio de los aprendizajes de nuestros niños, niñas y jóvenes. Es decir, aspiramos a que esas reglas balanceen adecuadamente los intereses de nuestros docentes, por un lado, y de nuestros estudiantes y sus familias, por otro.

Consideraciones generales

Al igual que en el resto del mundo, el sistema educacional chileno es complejo y su evolución y desarrollo no obedece necesariamente a una secuencia lógica donde de todos los elementos se articulan y guardan un sentido común. La evolución tanto del desarrollo institucional como de las políticas educacionales responde, en ocasiones, a acuerdos, transacciones, intereses, visiones y oportunidades ocurridos en diversos momentos del tiempo que, a veces, mirado desde la distancia, parece incomprensible. Probablemente esto ocurre porque en ciertas ocasiones las políticas públicas responden a un momento histórico particular donde se establecen compromisos que trascienden la política educativa misma o también porque tienen consecuencias no deseadas que en su momento no se anticiparon o no interactuaron de la mejor forma con otras reformas introducidas con anterioridad o posterioridad. La generación y desarrollo de las instituciones y políticas educativas es, entonces, siempre más impredecible y menos planificada de lo que suele creerse. Eso sugiere la importancia de avanzar con cuidado dejando siempre la puerta abierta para aprender de la experiencia y corregir los errores que puedan haberse cometido en el diseño e implementación de políticas educativas. Pero esta situación no puede ser mirada solo como una debilidad, pues se requiere reconocer que esta mirada de falta de articulación entre instrumentos se debe en buena medida a que el sector educacional es dinámico. Esto debería llevar a reconocer la necesidad de tener instituciones suficientemente flexibles en educación para lidiar con los desafíos que impone el sector y, más que a buscar la calidad a partir de fortalecer o rigidizar instituciones que hacen difícil adaptarse a un mundo en transformación, los sistemas educativos deben ser especialmente empáticos con los desafíos de los países y la búsqueda de estrategias para avanzar en procesos de calidad y mayor equidad.

El logro de una educación de calidad pasa por la instalación de un sistema educativo efectivo. Ya no se trata solo de escuelas efectivas sino de todo un sistema orientado a una educación de calidad. Al centro del quehacer educativo está lo que ocurre en las escuelas y más específicamente en la sala de clases. Es en este nivel donde finalmente se define la calidad del sistema educativo. Por cierto, cada escuela requiere de un marco institucional propicio para alcanzar una alta efectividad. Ese marco tiene que combinar adecuadamente presión con apoyo (Informe McKinsey, 2007). Sin este último elemento las posibilidades de tener un sistema “accountable” y sometido a altas expectativas se diluyen. Pero, además, los

distintos actores deben sentirse empoderados porque si no, se hace muy difícil exigirle cuentas por sus labores y resultados. Un ingrediente adicional de un sistema efectivo es que los establecimientos tengan objetivos precisos y no señales confusas. Esos objetivos deben ser transformados en estándares claros y exigentes, y estar alineados con los incentivos de los distintos actores educativos. Si ello no ocurre es difícil que el esfuerzo de dichas iniciativas se oriente hacia el logro de una educación de calidad. Todos estos elementos que conforman el entorno más directo de los establecimientos deben combinarse con la construcción de capacidades sistémicas. Por cierto, hay fuerzas externas al núcleo fundamental del sistema educativo, pero que no se desligan completamente de él, que constituyen una ayuda en el proceso de orientar al sistema hacia el logro de una educación de calidad. Nos referimos al rol de los padres que eligen en qué establecimiento desean que estudien sus hijos e hijas y al diseño de una institucionalidad pública orientada a fortalecer el sistema educacional y velar por su calidad.

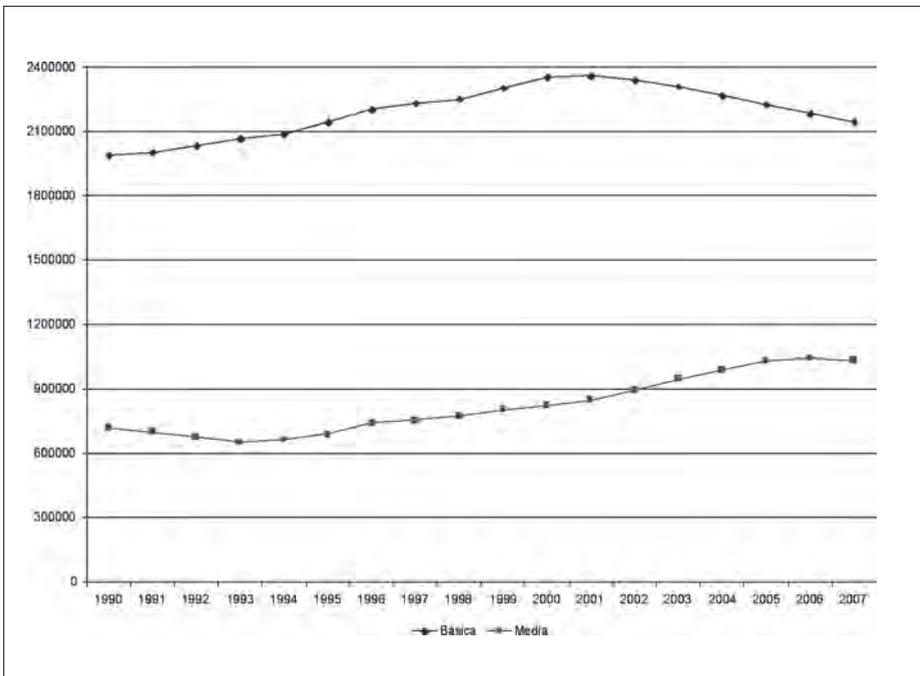
Antecedentes a tomar en cuenta en el debate

En la construcción de capacidades, donde se sitúa el foco de este trabajo, son claves las reglas e instituciones diseñadas para atraer y retener a los docentes, así como lo son aquellas que tienen que ver con la formación inicial docente. Ambas dimensiones están relacionadas. Hoy en nuestro país se aprecia un comportamiento diverso y complejo del sistema, que presenta gran oferta de estudiantes de pedagogía de educación básica y una sobredotación docente en el mismo nivel en el sistema. Esta situación se complejiza en la medida que, según los resultados de la prueba del proyecto Inicia, dependiente del Ministerio de Educación, los niveles de calidad de la formación inicial son deficitarios y los profesores en ejercicio en el sistema presentan también un comportamiento deficitario en términos de su desempeño profesional, según muestra el sistema de evaluación docente. Contrario a lo anterior, en el caso de profesores de educación media, el sistema tiene serios problemas para lograr cubrir las horas profesionales de profesores especialistas en materias como física, química, biología y matemáticas.¹ Lo anterior, tal como se profundizará en este documento, en un contexto donde el marco legal, a pesar de todas las modificaciones que se le han realizado, no permite que el sistema distinga a los buenos profesores, incentive el desempeño de calidad y establezca criterios claros para velar por un aula con profesores destacados en su quehacer. Sin esta posibilidad se hace muy difícil contribuir a mejorar la imagen de la profesión docente entre los jóvenes que desean dedicarse a la educación y valorar decididamente el esfuerzo que profesores de calidad hacen día a día en las aulas del país. Por otra parte, todo este proceso se da en un momento de cambio en las tendencias demográficas y en donde se ha diversificado la oferta educacional de manera importante.

1. Por ejemplo, según datos de la Facultad de Educación de la Universidad Católica, el promedio de egresos de profesores de física no excede los cinco alumnos en los últimos años.

El gráfico 1 muestra cómo la matrícula de básica ha comenzado a caer en los últimos años. Ello no responde a una caída en la cobertura sino que es consecuencia de una rápida disminución en la tasa de fecundidad.² Al considerar algunas proyecciones razonables de población, por ejemplo Cerda (2008), es posible hipotetizar que hacia fines de la próxima década la matrícula de básica se reduzca a poco más de 1,7 millones. En la educación media también parece comenzar a notarse el fenómeno, aunque en este nivel educativo el descenso en matrícula no es inminente porque hay espacio para aumentar en cobertura. Pero entre 2013 y 2015 se comenzará a observar también una reducción en la matrícula.

GRÁFICO 1
Matrícula total en educación básica y media

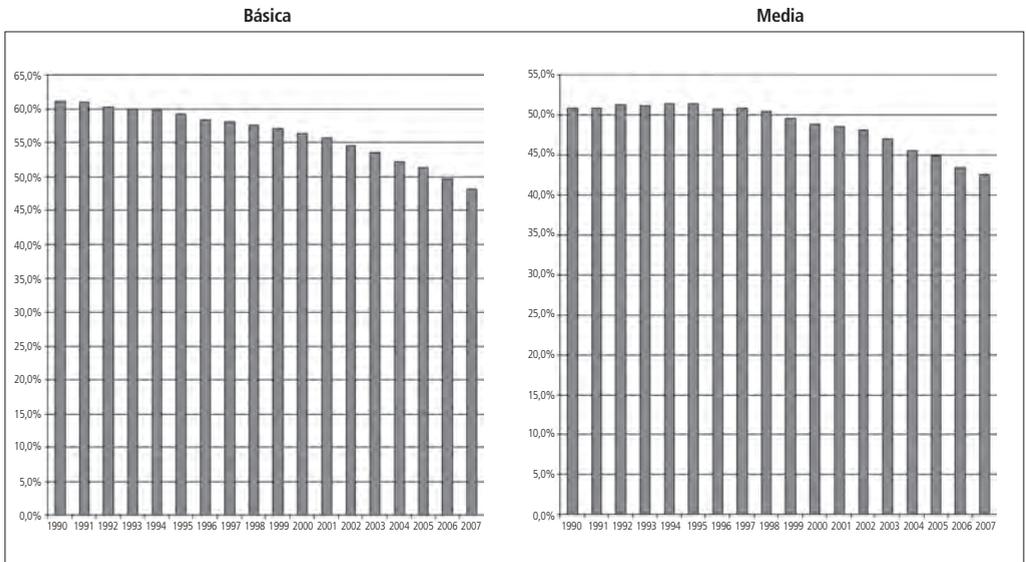


La existencia de una caída en la matrícula por razones demográficas ciertamente que le pone presión al sistema educativo, en particular porque cabe esperar que se produzca un exceso de oferta tanto de establecimientos como de profesionales. Esta presión es mayor sobre el sistema de educación pública, administrada actualmente por los municipios, que han visto caer la proporción de estudiantes que asisten a sus aulas. Ello es un fenómeno que no es nuevo en la historia educacional chilena. Así, por ejemplo, mientras en 1930 la educación primaria privada alcanzaba un 12,9 por ciento, en 1940, 1950 y 1960 estas proporciones

2. Hay alguna evidencia de que, en los últimos años, esa tendencia puede estar revirtiéndose, aunque es muy pronto aún para extraer conclusiones definitivas.

llegaron a un 19,7, 29,0 y 29,8 por ciento, respectivamente.³ Algo similar se observa en la educación secundaria. En 1940 la matrícula privada representaba un 36,4 por ciento del total, mientras que en 1960 subió a 43,1 por ciento.⁴ No deja de ser interesante que esta tendencia se manifestara en pleno auge del Estado docente. A partir de ese último año se registra una tendencia declinante en la proporción que, de la matrícula total, representaba el sector privado, alcanzando solo un 22 por ciento en 1970. Ello es el resultado de un crecimiento en la matrícula estatal de un 67 por ciento en dicho periodo y de apenas un 17 por ciento en la matrícula privada. Este porcentaje se mantiene relativamente inalterado hasta el año 1981 cuando se establece un subsidio por estudiante pagado por asistencia y con independencia del establecimiento al que asistiese ese estudiante. Los subsidios de antaño eran más inestables y generalmente representaban una proporción menor a uno del monto equivalente por estudiante que recibían los establecimientos estatales. No hemos estudiado el porqué se produjo ese retroceso relativo en la matrícula privada, pero es claro que se apoyó presupuestariamente con menos intensidad a ese sector. Luego de 1981 se retoma la trayectoria previa a los sesenta alcanzando la matrícula privada un 42 por ciento en 1990. Ese avance ha continuado en los años posteriores. El gráfico 2 muestra la evolución de la matrícula en la educación estatal en los últimos años, dando cuenta de que ese avance ha continuado aunque a tasas algo más lentas, si bien ha habido una leve aceleración en la última década.

GRÁFICO 2
Proporción de la matrícula total municipal / Años



3. Véase Aedo-Richmond (2000) y Banco Central (2001).

4. *Ibid.*

La matrícula en carreras de pedagogía y el ingreso a la profesión docente

La gran demanda por estudios superiores y los bajos costos de entregar formación pedagógica se ha traducido en una muy grande expansión de la oferta por estudios de pedagogía, como se refleja en el cuadro 1. Esa oferta proviene de diversos programas e instituciones de educación superior y reúne a estudiantes con un conjunto muy heterogéneo de habilidades y capacidades para desenvolverse en las aulas de los distintos establecimientos del país.

CUADRO 1
Matrícula y programas de formación de profesores

Carreras						Matrícula					
	Año						Año				
	2005	2006	2007	2008	2009		2005	2006	2007	2008	2009
Educ. Básica	162	173	177	147	190	Educ. Básica	24.976	20.831	20.426	18.073	22.805
Educ. Especial	45	51	48	47	55	Educ. Especial	4.871	5.348	5.255	5.230	7.404
Téc. Ed. Especial	20	19	27	26	34	Téc. Ed. Especial	1.011	1.153	1.737	1.824	2.443
Educ. Media	349	402	381	387	429	Educ. Media	39.900	45.917	47.152	48.244	54.183
Ed. Parvularia	128	136	133	111	135	Ed. Parvularia	12.862	13.015	12.689	11.266	13.461
Téc. Ed. Parvularia	36	35	44	49	75	Téc. Ed. Parvularia	2.709	1.414	1.751	1.912	3.947
Psicopedagogía	29	48	61	59	64	Psicopedagogía	3.473	4.144	4.885	5.666	6.783
Total	769	864	871	826	982	Total	89.802	91.822	93.895	92.215	111.026

Fuente: Consejo Superior de Educación

En Chile hay alrededor de 175 mil docentes contratados en los diversos establecimientos del país (de los cuales 149 mil son docentes de aula). El número de jóvenes que se encuentra matriculado en carreras de pedagogía no parece guardar proporción con la tasa de reemplazo que requeriría esta profesión y no guarda relación con la caída esperada en matrícula. Los números parecen ser especialmente desbalanceados en la educación media. Este potencial exceso de oferta de profesores tiene la complejidad adicional de que la formación inicial es especializada para los distintos niveles educativos. Ello constituye una diferencia con lo que sucede en otros países, donde muchas personas, en particular en secundaria (que en general comienza en el equivalente a nuestro séptimo básico), estudian pedagogía como un postgrado, adquiriendo como pregrado una formación más general. Esta realidad debe reconocerse que puede condicionar el diseño del sistema de atracción y retención de docentes.

Por cierto, desde el punto de vista de los aprendizajes de los estudiantes, esta situación no sería motivo de preocupación si esta formación entregase a los futuros profesores los suficientes conocimientos, competencias y destrezas para preparar

y entregar una clase a un grupo heterogéneo de niños o jóvenes. Aunque en este ámbito nuevamente los antecedentes son dispersos, se comienza a acumular evidencia que sugiere que la formación inicial docente no está a la altura de las necesidades del país. Por ejemplo, en el marco de un programa nacional de fortalecimiento de la formación inicial docente en el que han participado diferentes instituciones que forman a profesores, se implementó una evaluación de las habilidades básicas en lenguaje y matemáticas de los estudiantes de pedagogía en los años 2001 y 2002. Los resultados centrales de dicho estudio es lo que se muestra en el cuadro 2.

CUADRO 2
Habilidades básicas al ingreso y egreso de la carrera de pedagogía

AÑO APLICACIÓN	RESULTADOS PRUEBA MATEMÁTICAS			RESULTADOS PRUEBA LENGUAJE		
	N° ESTUD.	PUNTAJE MEDIO	DESV. ESTÁNDAR	N° ESTUD.	PUNTAJE MEDIO	DESV. ESTÁNDAR
Año 2000	263	16,67	5,02	262	19,98	4,44
Año 2001	2.006	16,27	5,02	2.145	19,59	5,27
Año 2002	4.896	17,08	4,79	5.073	21,14	4,40
Año 2006-7	488	16,18	6,10	487	21,09	4,66

Fuente: Tito Larrondo et al., 2007, “Desarrollo de habilidades básicas en lenguaje y matemáticas en egresados de pedagogía. Un estudio comparativo”

Los resultados de esas evaluaciones son, sin lugar a duda, pobres, sobre todo porque muestran un nulo avance e incluso un leve retroceso entre el comienzo y el término de la carrera. Ello es lo que se presenta en el cuadro 2. Ahí se muestran los desempeños al ingreso y egreso de los estudiantes a pedagogía. La evaluación de los egresados se realizó para los estudiantes de cinco universidades que participaron en el programa de fortalecimiento de la formación inicial docente. Las características de la prueba, que tenía un máximo de 30 respuestas correctas y un puntaje equivalente, sugieren que estos son resultados modestos, en particular porque los autores advierten que la prueba dice relación con las materias que les corresponde enseñar. Aunque los resultados en el margen pueden estar influidos por el hecho de que, en estricto rigor, las personas evaluadas al egreso no fueron una muestra aleatoria de los que rindieron la prueba al ingreso, los resultados son realmente preocupantes y revelan un déficit que debe ser abordado.

Más recientemente, la primera prueba de diagnóstico asociado al programa “Inicia” reveló que el nivel de habilidades de comunicación escrita de los egresados de 39 de las 49 instituciones que imparten carreras de educación básica son solo aceptables, obteniendo un promedio de 3,24 en una escala que va de un mínimo de 1 a un máximo de 5. Más inquietantes son los resultados obtenidos en la prueba de conocimientos, cuyos resultados se resumen en el cuadro 3. Si

bien los resultados reportados para profesores especialistas deben ser analizados con cuidado porque la cobertura es muy baja, no cabe duda que se revelan problemas en la formación inicial de los docentes en las instituciones de educación superior. Estos, en parte, son consecuencia de lo que aparece como bajas habilidades de los jóvenes que ingresan a pedagogía. En efecto, un 64 por ciento de los jóvenes que participaron en esta prueba diagnóstico proviene de instituciones cuyo puntaje promedio de ingreso a educación básica es inferior a 500 puntos.

CUADRO 3
Respuestas correctas en pruebas de conocimientos

Prueba	Alumnos que rinden	Respuestas Correctas (%)
Generalista	1720	47%
Lenguaje Segundo Ciclo	115	42%
Matemática Segundo Ciclo	105	39%
Sociedad Segundo Ciclo	42	40%
Naturaleza Segundo Ciclo	11	36%

Es evidente, entonces, que la política pública debe actuar sobre diversos frentes. Por una parte, debe atraer a una mayor proporción de jóvenes de altos puntajes a la pedagogía, pero se debe asegurar además una formación de calidad para ellos. Por supuesto, ambos objetivos están entrelazados. Es difícil lograr buenas escuelas de pedagogía si no acceden a ellas estudiantes calificados y estos no se interesarán en la pedagogía si no hay instituciones que los desafíen intelectualmente. Además, es importante que existan apoyos de calidad a los docentes durante su vida laboral que les permitan estar formándose de manera continua, algo que ocurre habitualmente en otras profesiones. Si bien en la profesión docente existen programas de perfeccionamiento, estos no suelen aportar a una experiencia relevante para el desempeño en la sala de clases, obviando que responden más bien a ciertos requisitos para acceder a aumentos de remuneraciones. Ello a pesar de que se ha avanzado en lograr estándares más elevados para los múltiples programas de perfeccionamiento que se imparten en el país, pero el problema ocurre porque la elección de los docentes no siempre responde a la necesidad del establecimiento en el que desempeña sus labores.

Para asegurar docentes efectivos es importante, además, definir condiciones laborales que se acerquen a las que obtendrían los jóvenes que se intenta atraer a la profesión docente en ocupaciones alternativas. Por cierto, complementarían este propósito que la profesión docente fuese altamente valorada por la sociedad. Ahora bien, es obvio que esas condiciones laborales no pueden estar ajenas al interés público, que no es otro que lograr que los niños y jóvenes que asisten a los distintos establecimientos del país se formen satisfactoriamente. Las condiciones laborales y la regulación de las mismas, entonces, tienen que ser compatibles con este objetivo último de la educación. Por eso es que este estudio apunta precisamente a evaluar las condiciones laborales definidas por el estatuto docente y el grado en que éstas se articulan con la meta de formar bien a nuestros estudiantes.

Desde el punto de vista del interés de los estudiantes, la realidad actual se hace especialmente compleja porque no hay filtros al ingreso a la profesión docente. Se ha planteado la posibilidad de que se introduzcan exámenes de habilitación. Es una posibilidad, pero debe reconocerse que, desde el punto de vista político, se hace muy difícil establecer sistemas centralizados de habilitación de profesores, sobre todo si al mismo tiempo existe un proceso de acreditación de las pedagogías como está ocurriendo en Chile. Pero, además, la evidencia respecto del éxito de estos sistemas de certificación en seleccionar buenos profesores es muy débil (véase, por ejemplo, Hanushek y Rivkin, 2004, 2007). La evidencia sugiere que estos exámenes incurren en importantes errores, esto es, aprueban a personas sin reales capacidades de desempeñarse satisfactoriamente en el aula y reprueban a otros con muchas capacidades. En ese sentido, incluso si se optara por avanzar en la implementación de estos exámenes, esta medida debiera, sobre todo en la realidad chilena de poca selectividad en la elección de los estudiantes de pedagogía, ir acompañada de la entrega de flexibilidad a los sostenedores para elegir a sus equipos directivos y a estos para seleccionar a sus cuerpos docentes, por lo menos en un periodo inicial. Si se adoptara un enfoque más selectivo como ocurre, por ejemplo, en países como Finlandia, Singapur o Corea del Sur, orientado a seleccionar estudiantes de altas habilidades y darles una preparación de alta calidad, quizás sería menos importante para la buena marcha de un establecimiento educativo la posibilidad de seleccionar al equipo docente, pero en la situación actual dicha posibilidad parece fundamental. La estructuración de un régimen laboral para los docentes debe, entonces, tomar en consideración el modelo elegido para seleccionar y formar a los docentes. Por supuesto, ese no solo es el resultado de un cuidadoso debate sino que también, como otras políticas educativas, resultado de diversas interacciones, incluidas las de grupos de interés. El desarrollo de políticas en este ámbito, más allá de las preferencias personales o la evidencia disponible, debe hacer consideraciones de economía política y articular antes que el esquema perfecto uno razonablemente coherente que permita ir moviendo las piezas de la política educativa hacia el objetivo de una educación de calidad para todos los niños y jóvenes que ingresen al sistema educativo. En Chile parecen reunirse las peores condiciones para asegurar, desde el punto de vista de los docentes, altos aprendizajes de los niños, niñas y jóvenes que asisten a nuestros establecimientos educacionales. Hay escasa selectividad para acceder a los estudios de pedagogía, una formación deficiente y posibilidades demasiado restringidas de elegir a los equipos directivos y docentes que forman los establecimientos públicos. En estas circunstancias las oportunidades para crear una educación pública de calidad son muy reducidas.

La importancia del profesor

La discusión sobre el docente, las políticas de atracción y retención y la formación inicial y continua a la que son enfrentados no es arbitraria. La calidad de la educación descansa sobre una “tecnología de producción” que es intensiva

en personas y que, por tanto, estará determinada significativamente por las capacidades, habilidades y talentos que el sistema educacional logre incorporar a la profesión docente. Para que los docentes logren a través de su dedicación y esfuerzo transformar las escuelas, liceos y colegios en los que se desempeñan en instituciones efectivas, deben tener la motivación, la disposición, el conocimiento y las destrezas para alcanzar ese objetivo. Por cierto, además, tienen que ser apoyados y orientados en esta tarea, así como estimulados y presionados a conseguir los estándares de aprendizaje que el país se ha definido. Articular un marco institucional coherente que satisfaga todos estos requisitos no es una tarea fácil y requiere un esfuerzo significativo y persistente.

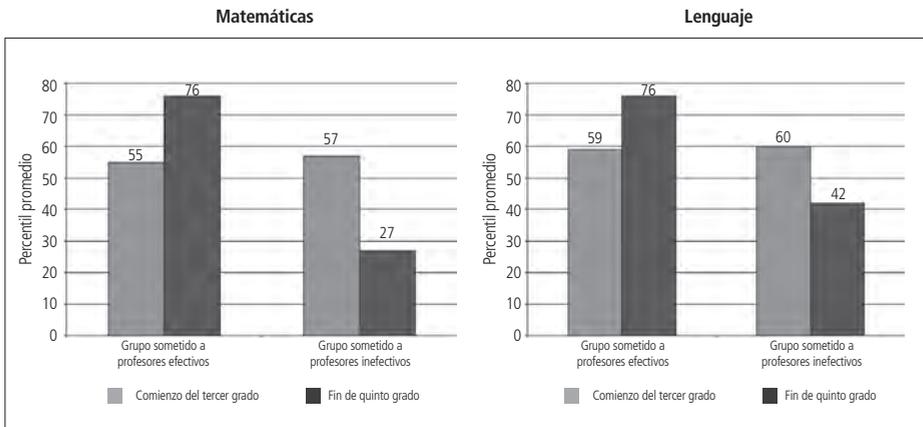
Son muchos los países que tienen dificultades para reclutar buenos profesores y crear un sistema razonable de presiones y apoyos para guiar su tarea hacia una educación de calidad. Otros parecen haber diseñado un marco institucional razonable que les ha permitido satisfacer simultáneamente el ingreso a la profesión docente de un grupo de personas de altas habilidades, crear los estímulos y presiones para que los docentes tengan como foco los aprendizajes de los estudiantes y brindarles el apoyo que les permita renovarse durante su vida profesional o enfrentar debilidades en su formación inicial. Chile está aún lejos de alcanzar en esta dimensión un marco en el que estos requisitos sean satisfechos. Con todo, ha avanzado en la dirección correcta introduciendo evaluación docente y vinculando una proporción de las remuneraciones de los docentes con competencias, aunque muy poco con aprendizaje de los estudiantes. Parece importante avanzar con decisión en esta dirección y si no es así reconocerlo en el diseño de otras instituciones y políticas educativas.

La insistencia en vincular remuneración a desempeño de los profesores no es arbitraria. Un profesor efectivo tiene un impacto sobre los aprendizajes de sus alumnos, muy superior al de uno inefectivo. Esa realidad queda en evidencia en los gráficos 3 y 4. El primero de estos refleja la evolución entre principios de tercer grado y fines de quinto grado de dos tipos de estudiantes del distrito escolar de Dallas, que parten con un desempeño similar tanto en matemáticas como en lenguaje. El desempeño se mide por el percentil obtenido en una prueba estandarizada. Se observa que si los niños son sometidos durante los tres años a un profesor efectivo avanzan al percentil 76 de la distribución, habiendo partido del percentil 55 y 59 en matemáticas y lenguaje, respectivamente. En cambio, si en el mismo periodo los alumnos son enfrentados a profesores inefectivos, retroceden de los percentiles 57 y 60 a los percentiles 27 y 42 en lenguaje y matemáticas, respectivamente. Son cambios significativos y dejan en evidencia los impactos del profesor en los aprendizajes de los niños y niñas en los niveles educativos mencionados. A mayor abundamiento, el segundo de estos gráficos se basa en un ejercicio similar, esta vez solo en matemáticas, en el estado de Tennessee. En este caso se analizan de manera independiente dos distritos y se comparan los aprendizajes de estudiantes que al comienzo del tercer grado están en el percentil 50 de la distribución de desempeño con el que los mismos estudiantes tienen

al finalizar el quinto grado. De nuevo el análisis se centra en profesores efectivos e inefectivos. Los niños y niñas que están tres años seguidos con el primer tipo de docentes suben a los percentiles 96 y 83 en los distritos 1 y 2, respectivamente. En tanto los niños con tres años de profesores inefectivos caen a los percentiles 44 y 29 en los distritos 1 y 2, respectivamente. Aunque la manera en que se estima la efectividad de los profesores –básicamente a través de residuos no explicados de las variaciones en rendimiento entre un año y otro– es discutible, no cabe duda que son diferencias significativas que no se pueden desconocer. Los impactos de lograr profesores efectivos son tan elevados que prácticamente no hay políticas alternativas que puedan competir con ésta.

GRÁFICO 3

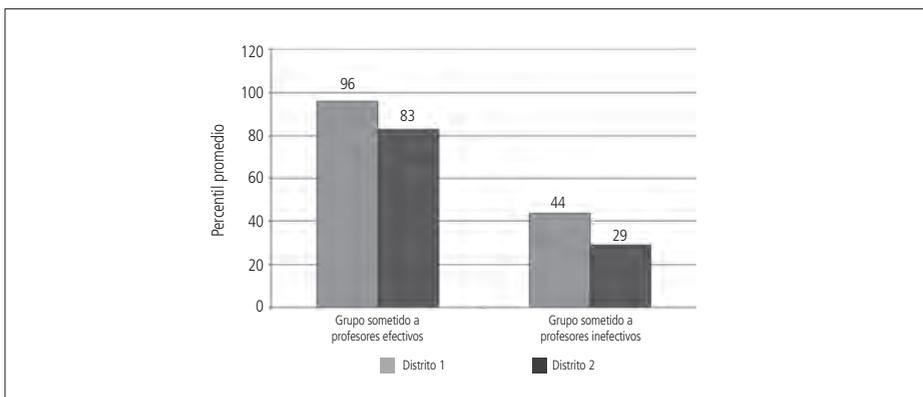
Variaciones de desempeño entre tercer y quinto grado: profesores efectivos e inefectivos



Fuente: Heather Jordan, Robert Mendro, and Dash Weerasinghe, 1997, *The Effects of Teachers on Longitudinal Student Achievement*

GRÁFICO 4

Variaciones en el desempeño de matemáticas entre tercer y quinto grado



Fuente: William L. Sanders and June C. Rivers, 1996, *Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Students Academic Achievement*, University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center

En Chile también comienza a surgir evidencia respecto de la importancia de un buen profesor. Aunque son preliminares, los resultados obtenidos en el estudio de Bravo et. al. (2008)⁵ son indicativos respecto del impacto de los buenos docentes. Así, por ejemplo, un profesor destacado en la postulación a la asignación de excelencia pedagógica puede lograr que sus alumnos logren en el SIMCE de cuarto básico 0,34 desviaciones estándares más que un profesor calificado como insatisfactorio en un establecimiento con niños de escasos recursos. Un resultado similar se repite al considerar a los profesores que fueron sometidos a evaluación docente. Aquellos en la categoría destacada logran que sus alumnos de cuarto básico tengan 0,2 desviaciones estándares más en el SIMCE que los docentes calificados como insatisfactorios. Una relación positiva entre desempeño de estudiantes y capacidades del docente, aunque de menor intensidad, también se observa para el subconjunto de docentes que postula a la asignación variable de desempeño individual. Ésta es un beneficio para docentes que ya fueron calificados satisfactoriamente en la evaluación docente y, por tanto, no es raro que la relación sea más débil. Como, en parte, la efectividad de un profesor es endógena a su esfuerzo, la conclusión obvia de estos resultados es que los países que están interesados en elevar la calidad de su educación y en lograr que todos los niños tengan la oportunidad de aprender, deben estrechar el vínculo entre el desempeño de los docentes y las remuneraciones. Por cierto, como sugeríamos más arriba, no es evidente cómo lograr un cuerpo docente efectivo. De hecho, se sabe poco respecto de qué cosas hacen a un profesor efectivo, siendo fundamental para detectarlo su desempeño en el aula. Uno puede predecir, por ejemplo, que personas de altas habilidades van a tener, en general, mejores desempeños en la sala de clases. Pero poco más. De ahí que muchos países finalmente apunten a seleccionar personas de altas habilidades para la profesión docente. Mientras un país no opte por este camino es difícil, aunque no imposible, intentar volver a él por los intereses que se crean. Si ello no ocurre, hay que llevar adelante otras iniciativas que sean sustitutos de esta política. Una opción razonable sería, por ejemplo, que los docentes puedan ser seleccionados en función de su desempeño en el aula. Esto avala la idea de que las instituciones y reglas que rigen las relaciones contractuales entre docentes y sostenedores deben evaluarse en función del contexto más general en el que se desenvuelve el sector educativo.

La situación de la profesión docente en Chile: una mirada institucional

En el análisis que se haga de esta situación no se puede olvidar que el Estado afecta la proyección profesional de los docentes no solo a través de las regulaciones que dicta para esta profesión sino que también a través del financiamiento

5. Véase David Bravo, Denisse Falck, Roberto González, Jorge Manzi y Claudia Peirano, 2008, "La relación entre la evaluación docente y el rendimiento de los alumnos: evidencia para el caso de Chile", estudio presentado en el encuentro anual de la Sociedad de Economía de Chile.

que define para la educación escolar, en particular el monto de la subvención escolar, y las exigencias que impone a los establecimientos educativos. Así, por ejemplo, el Estado podría solo asegurar un financiamiento razonable y establecer estándares de desempeño para los establecimientos y dejar que la conformación de los salarios y los arreglos contractuales en esta profesión queden sujetos a las normativas laborales comunes. En estas circunstancias, las definiciones salariales y las condiciones laborales quedarían definidas por el financiamiento existente y las exigencias de desempeño, como ocurre en la gran mayoría de las actividades que proveen bienes y servicios en una economía moderna. En teoría, no hay nada tan particular en educación que permita pensar que la solución institucional apropiada sea distinta a la que se observa en el resto de la economía. Sin embargo, debe reconocerse que la economía política del sector educativo hace difícil pensar que ello pueda materializarse en nuestro país. Los Estados tienden a intervenir en la definición de ambas dimensiones. Ello indudablemente genera presión de grupos de interés y el desafío es lograr que este hecho no conduzca a renunciar a consolidar una carrera profesional orientada al desempeño de los alumnos.

Un aspecto que en la consolidación de dicha carrera no es fácil de resolver se refiere a la estabilidad en el empleo que debe asegurarse a los docentes. Por diversas razones ésta no debería, sin perjuicio de los esfuerzos que deben hacerse para evitar las arbitrariedades, ser un objetivo de este ordenamiento. Por una parte, como veíamos, los cambios demográficos obligan a hacer ajustes en las plantas docentes. Por otra, en el centro de una política educativa efectiva están los aprendizajes de los niños, niñas y jóvenes que asisten a las aulas de los distintos establecimientos educacionales. El impacto sobre el aprendizaje que tienen los profesores inefectivos es tan negativo que no parece prudente mantenerlos en la educación a menos que exhiban un claro compromiso por superar sus deficiencias en plazos breves. Por ello es que si bien varios países tienen estatutos especiales para sus docentes, son escasos los que le aseguran una inamovilidad a todo evento. En muchos, además, se agrega que el ingreso a la carrera profesional docente se produce solo una vez que han mostrado efectividad en el aula. Es imposible tener escuelas efectivas si los establecimientos educativos no están claramente orientados al logro de los aprendizajes de sus estudiantes. La concreción de este objetivo es improbable cuando se permite la permanencia de profesores incumplidores. Toda regulación de la profesión docente debería distinguir entre esos profesionales y aquellos que, a pesar de su dedicación, carecen de las destrezas para llevar adelante sus tareas. Las evaluaciones formativas y los perfeccionamientos que ellas pueden acarrear deben estar disponibles solo para los últimos. La permanencia de los primeros, en cambio, en la profesión docente no debería ser aceptada. La adopción de este enfoque, lejos de involucrar despidos masivos, como a veces se asume sin evidencia que lo respalde, constituye una forma de reconocimiento de la profesión docente y genera incentivos apropiados para que los maestros tengan como norte el aprendizaje de los niños, niñas o jóvenes que

asisten a sus clases. El despido siempre es un recurso de última instancia, sobre todo teniendo en cuenta que el proceso de reemplazo de un profesor es una tarea siempre compleja.

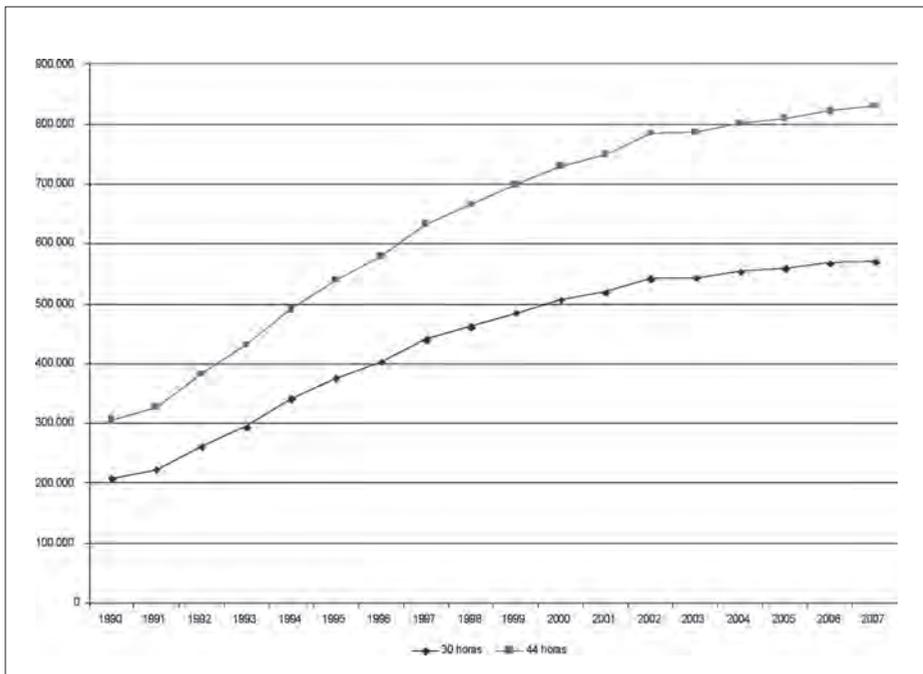
En nuestro país, históricamente la profesión docente ha sufrido numerosos cambios tanto en sus condiciones laborales como en las regulaciones que se le han aplicado. Durante gran parte del siglo XX y hasta la municipalización de 1981 los profesores eran empleados públicos y sus condiciones laborales eran negociadas a través de la fuerza que ejercía el profesorado en movilizaciones nacionales. Por supuesto, la cobertura de la educación, bien avanzado el siglo, era especialmente baja para el ingreso per cápita del que gozaba el país en ese entonces. Esto era así especialmente en secundaria. La poca cobertura (por consiguiente un número relativamente bajo de docentes) y su poder de movilización habían permitido que los profesores desde mediados de los años cincuenta y, especialmente, en los primeros años del gobierno de Allende, experimentasen importantes alzas en sus remuneraciones. La alta inflación que generó la política fiscal de dicho gobierno, la crisis económica de 1973-75 y el fuerte ajuste fiscal que aplicó la dictadura militar, después del golpe, erosionaron las remuneraciones de los docentes (y de otros profesionales de la Administración Pública y los asalariados en general), que solo comenzaron una recuperación en la última parte de la década de los setenta. Sin embargo, en 1981 solo se habían situado en los niveles observados dos décadas atrás.⁶

Ese año el régimen militar inicia un traspaso de los establecimientos fiscales a los municipios. Los docentes dejan de ser empleados fiscales y quedan sujetos a las normas del Código del Trabajo que rige a los profesionales del sector privado. Pero esta desregulación de la profesión docente no iba a durar mucho. En 1987 (Ley 18.602) se dictan normas que establecen criterios para la definición de remuneraciones, algunos elementos de la carrera docente y derechos de los profesores. Con todo, en una gran variedad de materias se mantiene inalterada la adscripción jurídica de los docentes al Código del Trabajo. Un estatuto especial para los docentes se dicta solo durante el primer gobierno democrático que sucede al régimen autoritario. En efecto, en 1991 se dicta la ley 19.070, más conocida como estatuto docente, que establece las condiciones laborales y salariales que ampararán el trabajo de los profesores en los establecimientos municipales. Algunas de sus normas se extienden también al sector particular subvencionado. El estatuto fue uno de los muchos elementos que contenía el programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia y su concepción y posterior aprobación probablemente no se puede desligar del hecho que entre 1981 y 1990, en lo principal como consecuencia de la profunda crisis económica de 1982-83, las remuneraciones reales de los docentes cayeron en un 37,6 por

6. Para más detalles sobre remuneraciones de los docentes, comparadas en el tiempo, puede consultarse Rojas (1997).

ciento. En ese contexto, el primer gobierno democrático tenía que dar señales que dignificaran la profesión docente. Sin un reconocimiento de esa dignidad es muy difícil lograr un sistema educativo de calidad. Con todo, no se puede desconocer que en ese cuerpo legal quedaron plasmadas muchas deficiencias que no nos pueden hacer perder de vista el objetivo final, a saber, que nuestros niños, niñas y jóvenes sean adecuadamente formados.

GRÁFICO 5
Salario promedio de docentes con 10 bienes: sector municipal
 (Pesos 2007)

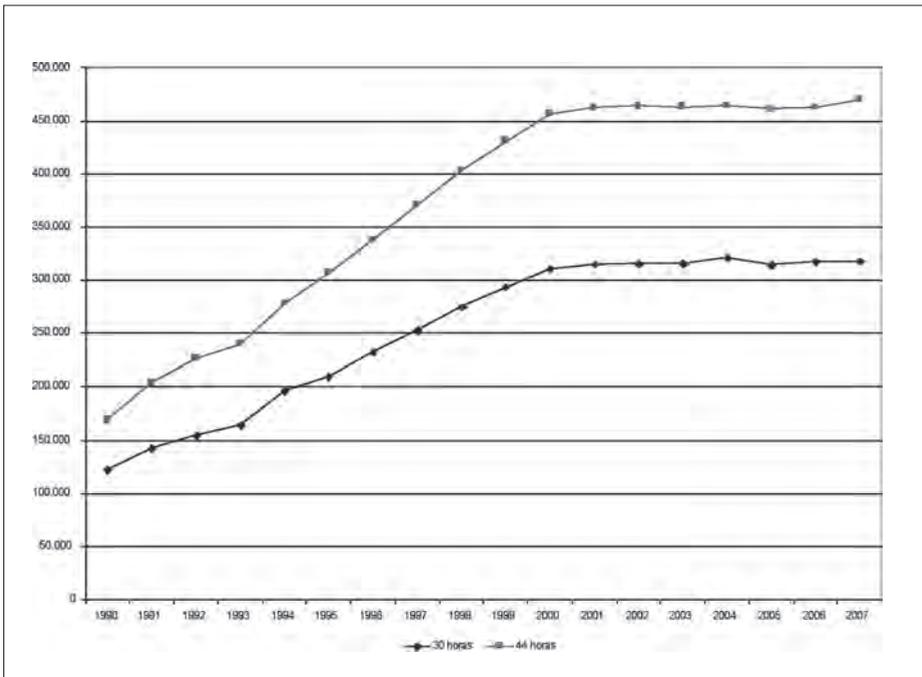


Fuente: MINEDUC, Anuarios estadísticos

Las disposiciones contenidas en el estatuto y el buen desempeño de la economía fueron acompañadas, como muestran los gráficos 5 y 6, de un significativo aumento de remuneraciones de los profesionales de la educación. El ritmo de crecimiento ha sido mucho más rápido que el experimentado por otros profesionales del sector privado. Así, por ejemplo, para una jornada de 44 horas el salario promedio y el mínimo ha subido entre 1990 y 2007 en 172 y 178 por ciento, respectivamente. En el sector particular subvencionado solo se ha definido un salario mínimo equivalente al que se observa en el sector municipal. Como a este sector no se le aplican las condiciones definidas en el estatuto para las remuneraciones, no hay antecedentes respecto de sus promedios en el periodo considerado, pero no cabe duda que estos también han aumentado de manera significativa. Esto ha compensado los deterioros relativos observados entre 1981 y 1990. Pero ciertamente los aumentos de remuneraciones deben entenderse como un proceso que

reconoce la importancia del profesor en la sociedad chilena. Son aumentos que se justifican en ese contexto, independientemente que ahora corresponde afinar las remuneraciones para vincularlas con más fuerza a desempeño. En particular, porque dichos aumentos salariales no han tenido un impacto significativo en los desempeños educativos del país. Ello no es de extrañar porque la evidencia disponible es abrumadora respecto de que no hay una relación directa entre aumentos de salarios y desempeño de los estudiantes. El estatuto docente en sus orígenes no hizo un mayor intento por ligar ambas variables. Precisamente el desafío actual es reemplazar en una proporción importante la lógica de la dignificación por otra que combine ésta con la del desempeño. Por supuesto, este cambio va a generar resistencia, pero es indispensable llevarlo adelante. Debe entenderse que el logro de un sistema educativo efectivo supone que todos sus actores tengan como foco el aprendizaje de los niños y jóvenes que asisten a los más de diez mil establecimientos educativos que existen en el país.

GRÁFICO 6
Salario mínimo de docentes: sector municipal
 (Pesos 2007)



Fuente: MINEDUC, Anuarios estadísticos

Por eso es que el estatuto, aun mirado desde la cómoda distancia que introduce el paso del tiempo, generó, en varios de sus aspectos, una regulación inadecuada de la profesión docente, que ha afectado de manera negativa la gestión de los establecimientos estatales y ha hecho que los importantes aumentos salariales que sobre él descansan no se hayan materializado en mejoras en su desempeño

educativo. Con todo, el estatuto ha ido sufriendo cambios que se mueven en la dirección correcta, en el sentido de reivindicar la necesidad de que los profesores estén comprometidos con la labor docente y que sus remuneraciones comiencen a estar ligadas con el desempeño. Entre los defectos del estatuto se encuentra el hecho de que los establecimientos municipales tienen todavía pocas posibilidades de definir sus equipos pedagógicos. Esta realidad es especialmente compleja en el caso de profesores que rehúyen un compromiso efectivo con la labor docente. Desde la promulgación del estatuto existían, en teoría, oportunidades para realizar sumarios a los profesores que presentasen esas características, pero la redacción del articulado era vaga en lo referido al desempeño de las tareas propias de un docente. Así, en su artículo 72, letra b), el estatuto establecía que los profesores dejarían de pertenecer a una dotación municipal cuando se presentasen las causales de “falta de probidad, conducta inmoral o incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función, establecidas fehacientemente en un sumario”. Pero no es evidente cómo se establecía incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función. Además, el hecho de que el fiscal deba ser un profesional de la educación que realice funciones docentes similares o superiores en otro establecimiento municipal de la comuna, le resta efectividad a los sumarios que se realicen para probar incumplimiento grave de las obligaciones que impone la labor docente. De hecho, el estatuto no parecía ponerse en el caso de que existiesen profesionales incumplidores y, de hecho, al introducir la posibilidad de que las plantas docentes puedan ajustarse a la realidad del número de estudiantes matriculados en establecimientos municipales, establece un orden de prelación estricto que no está correlacionado con desempeño profesional sino que con el carácter de los contratos (se privilegia a los contratados por sobre los adscritos a la dotación y aquellos que están en edad de jubilación respecto de otros grupos de edad). Ésta es un área donde debería haber posibilidades de alcanzar acuerdos que posibiliten que profesores puedan ser despedidos si, a juicio del equipo directivo de un establecimiento, incumplen las labores establecidas en sus contratos. De hecho, la ley que creó la subvención escolar preferencial introdujo una importante modificación al artículo 72 haciéndolo más operativo. En efecto, de la letra b) antes citada eliminó la frase “o incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función”, agregando una nueva causal, letra c), de cese en la dotación municipal. Esta señala “c) por incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función, tales como la no concurrencia del docente a sus labores en forma reiterada, impuntualidades reiteradas del docente, incumplimiento de sus obligaciones docentes conforme a los planes y programas de estudio que debe impartir, abandono injustificado del aula de clases o delegación de su trabajo profesional en otras personas”. Podrá discutirse que un mal desempeño no está necesariamente incorporado en esta redacción, pero si junto con esas disposiciones se establece una mayor vinculación de las remuneraciones con las habilidades de los docentes y los aprendizajes de sus alumnos puede consolidarse un sistema razonable de regulaciones de la profesión docente. Resulta interesante comprobar que el marco en el que se introduce este cambio en

el artículo 72 es uno en el que, más allá de las dificultades de implementación de la subvención educacional preferencial, se avanza mucho en la lógica de pedir rendición de cuentas por desempeño de los establecimientos. Una conclusión evidente de esa orientación es que si los profesores no cumplen con sus labores no pueden quedarse en el establecimiento al que se le exigen cuentas. Quizás este ejemplo sea el que ilustra mejor cómo cambia la lógica de las regulaciones laborales de los docentes cuando la orientación del sistema educativo comienza a desplazarse a los desempeños de estudiantes y profesores.

Un problema práctico de la gestión del capital humano en educación dice relación con el traslado de profesores entre establecimientos de una misma comuna. Por diversas razones, los establecimientos tienen una trayectoria de matrícula que no es estrictamente balanceada y, por tanto, los municipios tienen que acomodar sus profesores de maneras distintas a lo largo del tiempo. Eso supone, en ocasiones, trasladar docentes de un establecimiento a otro, pero estos ajustes no siempre son fáciles de realizar. Ello sucede a pesar de que, en estricto rigor, el estatuto docente permite esta posibilidad sin que ello signifique menoscabo. Así, por razones que están ligadas directamente al estatuto o indirectamente a través de interpretaciones que a partir del estatuto y el Código del Trabajo realizan las inspecciones del Trabajo, se ha ido creando una situación que hace muy difíciles los traslados y, por tanto, la coordinación que todo sostenedor debe llevar adelante para cumplir de manera más eficiente su gestión. A ello se suma el hecho de que el desempeño deficitario no es causal de desvinculación. Por ello, los sostenedores públicos tienen que poner en aula a profesores que saben que no tienen competencias para desarrollar su labor o en caso que se les permita, aumentar su dotación, contratando a un profesor nuevo de mayor calidad para el aula y dejando al otro profesor en labores fuera de sala: esta situación solo aumenta los costos sin ser eficiente en dar una señal clara en pro de la calidad. De nuevo, hay aquí ámbitos para lograr acuerdos que no suponen desproteger al docente en el desarrollo de sus labores.

Estos son solo ejemplos de la rigidez que se observa en la educación municipal, la que dificulta en exceso la gestión, garantizando una estabilidad excesiva a la profesión docente. Estos adjetivos cabe entenderlos respecto del objetivo que se ha trazado el país de alcanzar una educación de calidad para todos los niños, niñas y jóvenes, independientemente de su origen social, cultural o económico. Así, los cambios que se han introducido en los últimos años y que han comenzado a transformar la lógica inicial del estatuto deben refinarse y acelerarse. De este modo se irá fortaleciendo la relación que existe entre la tarea docente y el desempeño escolar de los alumnos. El desafío, entonces, es profundizar y afinar la lógica que ha comenzado a asomar en el último tiempo. Ello es importante no solo en su propio mérito sino que también es una oportunidad para ir entregando oportunidades para que se ejerza el liderazgo de los equipos directivos de los establecimientos. Sin éste, el logro de una educación de calidad se vuelve insos-

tenible. De hecho, una de las interrogantes que suscita la incipiente orientación al desempeño de los docentes que se ha ido consagrando en la legislación es que tiene un carácter demasiado centralizado y sin participación efectiva de los equipos directivos de los establecimientos educativos y de los gobiernos locales.

Por supuesto, debe considerarse igualmente que el marco que rige la elección de directores tampoco es particularmente adecuado. Por otra parte, porque permite el concurso de los puestos directivos de muchos establecimientos solo una vez que se produzca una vacante independientemente de los logros que estos tengan. Esto responde al inconveniente deseo de proteger a directores que llevan muchos años en el desempeño de sus cargos. Asimismo, el concurso quedó diseñado de una forma que no asegura que se elegirán a los mejores postulantes. Además, las condiciones para postular no consideran el logro de resultados en sus cargos anteriores y establecen criterios similares a los requeridos para un docente de aula, siendo que las características del cargo son muy distintas.⁷ Lo anterior se agrega que en nuestro país la formación inicial considera muy precariamente y solo en algunos casos la preparación para la gestión escolar y los cursos y posgrados referidos a este tema no cuentan con evaluación asociada a los logros de sus alumnos egresados. Adicionalmente, la normativa actual obliga a los empleadores, esto es a los municipios, a mantener las condiciones de los directores salientes; es decir, en caso de llevarse a cabo un concurso en que se elige a un nuevo director, el saliente mantiene su sueldo independientemente de las tareas que desempeñe, lo que encarece la planta de los municipios y genera incentivos para que se produzca una rotación de los directores entre los distintos establecimientos de una comuna por razones presupuestarias antes que por la búsqueda de calidad en la gestión.

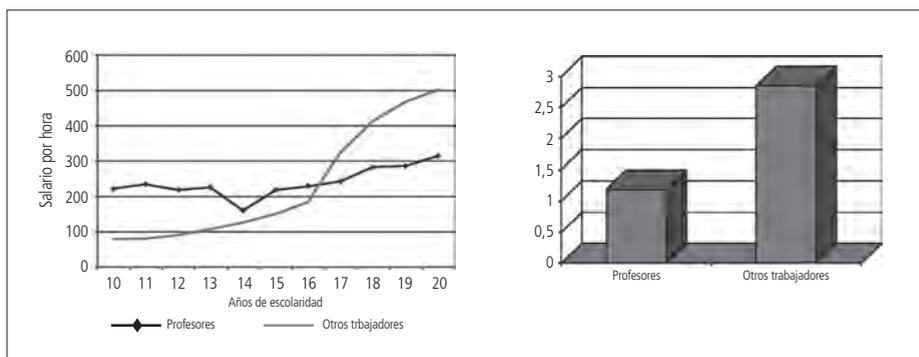
En su oportunidad el legislador, en consideración a la estabilidad que consagraba el estatuto docente, introdujo la evaluación de los maestros como una manera de asegurar que dicha estabilidad no perjudicaría a los estudiantes, que es el principal riesgo de esa medida. Sin embargo, la presión del gremio docente postergó la puesta en vigencia de esta iniciativa. Solo en 2003 se introdujo de manera experimental y desde 2005 se ha hecho obligatoria. A pesar de que en general el proceso evaluativo se ha ido consolidando, aún encuentra resistencia en sectores del profesorado. En otros sectores esta evaluación, si bien se ve como un paso positivo, se la encuentra insuficiente como guía para un profesorado comprometido con el aprendizaje de los niños y jóvenes del país. Hay que recordar que la evaluación docente está solo tangencialmente relacionada con el desempeño efectivo de los profesores en la sala de clases a través de la evaluación de terceros que comprende el sistema y que no dice relación con los resultados de desempeño sino que con la evaluación que el equipo directivo del estableci-

7. La discusión en este campo debe incluir el levantamiento de restricciones para que otros profesionales puedan ejercer el rol de director, como ocurre en otros sistemas educacionales con buenos resultados en colegios particulares en nuestro país.

miento hace del quehacer del profesor según el marco para la buena enseñanza y que recibe una ponderación de solo un 10 por ciento. El portafolio que tiene dos módulos –comprendiendo uno el diseño e implementación de una unidad de ocho horas pedagógicas, la evaluación de término de dicha unidad y una reflexión sobre el quehacer docente, y la otra una clase filmada avisada con anticipación– recibe el mayor peso en la evaluación, con un 60 por ciento. Los otros componentes son una autoevaluación con un 10 por ciento y una entrevista con un par evaluadores que se pondera en un 20 por ciento (art. 17 del Reglamento de Evaluación Docente). Con todo, y a pesar de estos reparos, la evaluación docente, como se desprende de la evidencia citada más arriba, discrimina parcialmente entre profesores efectivos e inefectivos, compensándose a los primeros a través de diversas vías.

En relación al sistema de remuneración del sector, existe un cierto acuerdo entre expertos en que la estructura salarial definida legalmente aún está muy influida por otras consideraciones, como la antigüedad, antes que el buen desempeño. Deben, entonces, buscarse mayores vínculos entre desempeños y remuneraciones. Una carrera profesional docente bien diseñada que articule de manera más precisa un sistema de evaluación docente con la trayectoria de remuneraciones de los profesores es una alternativa a considerar. El gráfico 7 precisamente muestra que la estructura salarial de los profesores es particularmente “plana”, es decir, no hay muchas diferencias por escolaridad ni, ya sabemos, por desempeño. En cambio, en otras profesiones una mayor diferenciación salarial es habitual. La figura de la izquierda en el gráfico 7 muestra los salarios por escolaridad, mientras que la de la derecha el coeficiente de variación (el promedio dividido por la desviación estándar), que es una medida de dispersión. La primera columna representa el coeficiente de los docentes. La segunda es un promedio simple de los coeficientes de variación para otros trabajadores. Como mencionábamos, la variación en los salarios por hora de los profesores de acuerdo al nivel educacional alcanzado son modestas. En cambio, para las otras profesiones las diferencias son importantes. Al mismo tiempo, la dispersión de salarios de profesores en torno al promedio es muy baja, indicando que la profesión docente hace muy poco por reconocer las distintas capacidades de los que enseñan. Esto lleva a que los incentivos al buen desempeño y al esfuerzo en la labor diaria, a pesar de los cambios que se han introducido en los últimos años, estén todavía muy diluidos. Esta realidad es propia de sectores muy sindicalizados en los que prevalece una lógica de defensa de intereses gremiales antes que una del desempeño.

GRÁFICO 7
Salarios por escolaridad y coeficiente de variación de los salarios de profesores y otros trabajadores

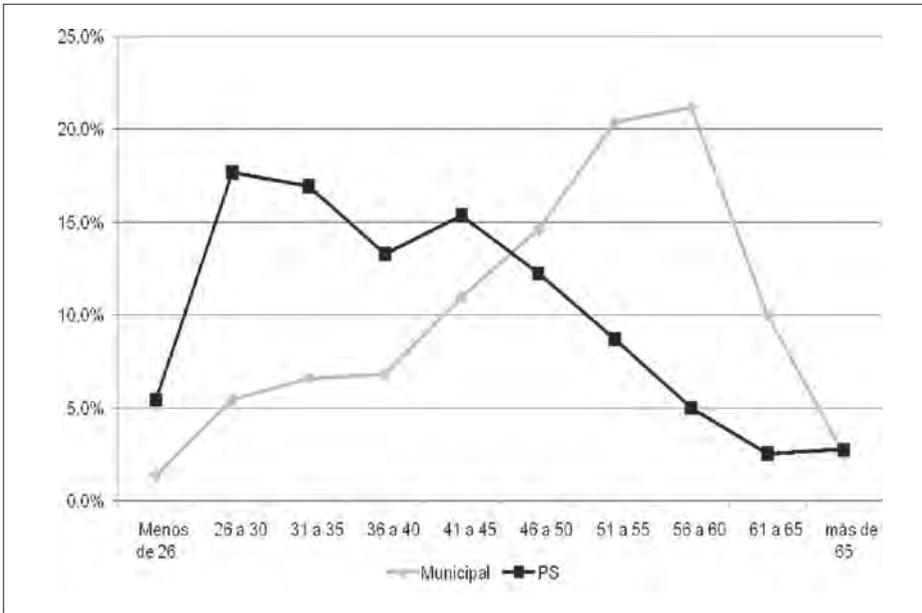


Fuente: Elaboración a partir de Encuesta CASEN 2003

Al haberse impuesto en el país una lógica de negociación centralizada de los salarios como resultado del estatuto docente, el peso gremial se hace aún más evidente. Las negociaciones que se realizan con los gremios dejan al margen a los empleadores estatales de los profesores, es decir, a los municipios. En dichas negociaciones se toman decisiones que impactan los costos de la gestión municipal en educación sin que los ingresos sean compensados necesariamente en la misma magnitud. Ello ocurre porque la estructura de costos depende de factores como la antigüedad del profesorado, que no son comunes entre municipios. Los ingresos, en cambio, al ser por estudiante, son similares para municipios con características equivalentes. Hay claramente una incompatibilidad entre la regulación de la profesión docente y el mecanismo de asignación de los recursos en educación que tarde o temprano debe abordarse. Un diseño apropiado de la carrera profesional docente nuevamente es una manera de poder lidiar con el eventual desajuste entre costos e ingresos. El problema se resuelve parcialmente si los municipios pudiesen ajustar su dotación de profesores a la realidad que está implícita en el diseño de la subvención. Esto es algo que en el papel pueden hacer a través de las disposiciones que permiten el ajuste de la planta a la realidad de matrícula de la comuna. Pero una serie de disposiciones complementarias del estatuto dificultan, en la práctica, esa posibilidad, produciendo sobre todo una presión financiera sobre el municipio que vuelve complejo los ajustes. De hecho, como sugiere el gráfico 8, la edad de los profesores del sistema municipal, y por tanto el costo de terminar sus contratos, es mucho mayor que la de los profesores del sistema particular subvencionado. Ello no es producto de la casualidad sino de los incentivos, que describiremos más adelante, establecidos en el estatuto docente. Otra disposición que está directamente relacionada con este aspecto es que los docentes con más de 30 años de servicio pueden pedir una reducción en sus horas lectivas. Este es un grupo aún pequeño de docentes (3 por ciento del total), pero en aumento y en algunos municipios representa

una proporción elevada. Como esa decisión es individual e independiente de las necesidades de la escuela, suele requerirse aumentar la dotación para suplir el espacio que deja en aula el profesor beneficiado por esta norma. Son exigencias que finalmente terminan impactando los costos de los establecimientos municipales sin contrapartida en los desempeños.

GRÁFICO 8
**Distribución de los docentes por edades en establecimientos
 municipales y particulares subvencionados**



Además, como el estatuto también define con precisión la estructura de las remuneraciones de los docentes de la educación estatal, tampoco hay caminos que permitan ajustarlas a la realidad de los ingresos municipales. Esto lleva a que los espacios de libertad que tienen los municipios en la gestión de los ingresos que perciben por subvención sean extremadamente acotados. La situación es muy distinta en los establecimientos particulares subvencionados, a los cuales se les aplican solo algunos criterios como la remuneración básica mínima nacional (RBMN). Para entender la estructura salarial de los docentes que laboran en la educación municipal es conveniente revisar algunas de las disposiciones del estatuto docente. Las compensaciones que éste establece apuntan a asegurar los salarios de los docentes, pero debe reconocerse que no guardan ninguna proporción con el desempeño de sus alumnos. Así, por ejemplo, después de dos años de permanencia en la profesión los salarios se reajustan automáticamente en un 6,76 por ciento y luego cada dos años por una proporción adicional de 6,66 por ciento con un tope de 100 por ciento de la RBMN. Asimismo, tienen una asigna-

ción por perfeccionamiento que puede llegar hasta 40 por ciento de la RBMN y que, en la práctica, también sube con la antigüedad en el cargo. Ninguna de estas asignaciones guarda relación directa con el desempeño de los estudiantes. Algo similar se puede decir respecto de algunos incentivos económicos a los docentes que se han incorporando con el paso del tiempo. Entre estos se encuentra la unidad de mejoramiento profesional (UMP) para aquellos docentes con 30 o más horas de contrato. Existe, además, un monto complementario para aquellos docentes con 12 años y más de servicio que sube hasta los 30 años de antigüedad. Es una asignación recibida, al igual que las otras asignaciones, solo por los profesores de la educación municipal. Esta asignación se reajusta en la misma proporción que los salarios de los funcionarios del sector público. Desde 2007 ha comenzado a pagarse la bonificación de reconocimiento profesional que reemplazará gradualmente a la UMP en 2010. Ésta se compone en un 75 por ciento de un bono por contar con el título profesional y un 25 por ciento por mención.⁸

Hay dos asignaciones adicionales que deben ser consideradas en el análisis de los salarios de los profesores y que, de nuevo, no están relacionadas con desempeño: la así llamada bonificación proporcional que rige a partir de enero de 1995 y que es calculada por cada sostenedor –privado y municipal– en función de los montos recibidos por una subvención adicional especial que fue creada por ley especialmente para estos efectos. Un 80 por ciento de los recursos recibidos por este concepto deben ser distribuidos entre los docentes de acuerdo a las horas contratadas. El restante 20 por ciento se utiliza para financiar una planilla complementaria de modo de asegurar el pago de las remuneraciones mínimas totales (nótese que esta remuneración no es equivalente a la RBMN que resulta de multiplicar el valor hora mínimo por el número de horas contratadas). Éstas están definidas legalmente (Leyes 19.873 y 19.933) para los establecimientos municipales y particulares subvencionados.⁹ En la actualidad para una jornada de 44 horas la remuneración mínima alcanza poco más de 500 mil pesos, monto que se aplica proporcionalmente a jornadas de otra duración. Se genera, a través de todas estas bonificaciones, una compleja estructura salarial que hace muy rígida la definición de salarios sin que, además, como hemos sugerido, estos guarden relación con el desempeño de los establecimientos educacionales. La experiencia recogida de diversos mercados tanto nacionales como internacionales sugiere que una estructura salarial que está completamente desligada de la productividad o desempeño de una labor, sin importar demasiado cuál sea ella,

8. Esta última asignación, fruto de la negociación con el gremio, busca mejorar la condición salarial de los docentes, pero entra en una contradicción importante con el objetivo de una remuneración más vinculada a los aprendizajes. Por una parte, porque se otorga una asignación para una cualidad que es la norma para postular a la titularidad y no se hace cargo de la necesidad de fondo de avanzar a hacer cada vez más atractiva la carrera profesional. Por otra, la evidencia internacional es abrumadora en apuntar a que la titulación no es garantía de buen desempeño en el aula.

9. Fueron estas disposiciones, en particular la norma que estableció que los excedentes generados en esta cuenta debían ser distribuidos proporcionalmente como un bono anual y que no se pagó, lo que generó el paro de docentes por el bono SAE.

rara vez produce resultados satisfactorios o que guarden alguna relación con lo que se invierte en esa área. Por cierto, esa vinculación no siempre se aprecia cuando se mira un mercado o una institución desde afuera, porque las decisiones sobre salarios son adoptadas de manera descentralizada y no siempre responden a criterios explícitos, pero eso no los hace misteriosos.

Ahora bien, es importante comprender que las definiciones salariales siempre crean incentivos, aunque a veces estos no sean claramente percibidos o demoren años en dejarse sentir sus efectos. El gráfico 8 los dejaba suficientemente claros. Los incentivos incluidos en el estatuto docente “encarecen” el costo de proveer docencia a los alumnos en la medida que envejece el cuerpo docente. Como la relación entre aprendizaje de los alumnos y experiencia de los profesores es inexistente, o al menos débil, los establecimientos particulares subvencionados que tienen un mayor control sobre las remuneraciones de los docentes y también sobre la dotación que integran a sus establecimientos no tienen demasiado interés en hacer subir las remuneraciones con antigüedad en el cargo. En cambio, los municipales tienen que seguir las disposiciones del estatuto docente en esta materia. El resultado es relativamente obvio: los profesores de mayor edad se autoseleccionan en establecimientos municipales. La autoridad educativa en conocimiento de esta realidad, es decir, de la escasa vinculación entre desempeño y remuneraciones docentes, se ha esforzado para avanzar hacia una mayor diferenciación de los salarios de los maestros. Así, por ejemplo, los docentes pueden postular a aumentos de remuneraciones si, en la evaluación docente, han sido calificados como competentes o destacados. Para ello deben aprobar una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos que, dependiendo del desempeño, les permite acceder a una bonificación que varía entre 5 y 25 por ciento de la remuneración básica mínima nacional. Esto representa un máximo anual aproximado de 1,1 millón de pesos para una jornada de 44 horas y por un periodo máximo de cuatro años. Este beneficio se conoce como asignación variable por desempeño individual. También incrementa la remuneración de los profesores la asignación de excelencia pedagógica creada por la Ley 19.715. A esta asignación acceden los docentes que se someten a un proceso de acreditación que evalúa, a través de una prueba de conocimientos disciplinarios y pedagógicos y de un portafolio, distintas dimensiones de la labor docente. Mientras se mantengan como docentes de aula esta asignación corresponde aproximadamente a un treceavo sueldo. Además, tienen la posibilidad de incorporarse a una red de maestros de maestros.

Estos aumentos salariales tienen el problema de ser definidos de manera excesivamente centralizada y aunque los docentes que las reciben parecen ser más efectivos, según la evidencia descrita más arriba, los impactos son todavía débiles. Los efectos de demostración también son modestos, porque la decisión del aumento de remuneración no es tomada por el equipo directivo del establecimiento. Más correlacionado con el aprendizaje de los estudiantes es el programa SNED (Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño) que a partir de seis indicadores construye un índice de desempeño educativo para los establecimientos del país.

El índice no solo incorpora resultados en el SIMCE sino también superación, innovación, igualdad de acceso, entre otros factores. El 90 por ciento de los recursos asignados a través de la subvención por desempeño de excelencia debe distribuirse entre todos los docentes de un establecimiento en función de las horas contratadas. El resto puede usarse para premiar a docentes específicos. En la actual aplicación, 2008-2009, los docentes beneficiados, del orden de 58 mil, recibirán más de 626 mil pesos al año. Este incentivo, al estar destinado al grupo docente, incentiva comportamientos oportunistas que le restan efectividad a esta medida. Así, por ejemplo, el profesor que no está en aula recibe lo mismo que el que está en ella. Esto ocurre a pesar de que este último, en teoría, hizo un aporte mayor al logro del SNED. Por otro lado, en la asignación debe sumarse a quienes están haciendo reemplazos. Ello aumenta la planilla y nuevamente impide una recompensa apropiada para los buenos profesores de aula.

Sigue siendo cierto, entonces, que en el marco actual no hay mucho espacio para remunerar a los profesores que tienen un desempeño particularmente destacado y especiales habilidades para desempeñarse en la docencia. Por ello muchos jóvenes se abstienen de ingresar a esta profesión o bien una vez en ella al poco tiempo la abandonan en busca de salarios que guarden mejor relación con sus capacidades. Hay, entonces, una necesidad de equilibrar mejor los intereses de los docentes con los de los niños, niñas y jóvenes. Los intereses de estos están obviamente vinculados a los desempeños educativos. Un mejor equilibrio entre ambos intereses debe ser un objetivo de la política educativa. En particular, debe remediarse la señal que reciben los jóvenes con interés en la profesión docente y habilidades para desarrollarla. Muchos de ellos también tienen capacidades para desempeñarse en otros ámbitos y, por tanto, la decisión de la profesión a la que definitivamente ingresarán estará muy influida por el potencial que pueden desarrollar en cada una de ellas. Uno de los elementos de este potencial dice relación con los salarios a los que pueden acceder los profesionales de la educación. El cuadro 4, realizado a partir de los últimos antecedentes reportados por www.futurolaboral.cl, resume las dificultades que significa la estructura de remuneraciones alentada por el estatuto docente para atraer jóvenes con habilidades a esta profesión. Se puede ver que las remuneraciones de otras disciplinas son un 40 por ciento superior después de cinco años de egresados de la universidad. Pero el principal problema es que son solo un 11 por ciento superior cuando se comparan las remuneraciones más bajas de cada una de las distintas disciplinas (columna 10 por ciento inferior), y sube a un 57 por ciento (columna 10 por ciento superior) cuando se trata de las remuneraciones más altas. En general las remuneraciones no son bajas cuando se comparan los niveles inferiores de rentas. Piénsese que las remuneraciones de los docentes que reporta esta página incluyen también las del sector privado que goza de mayor libertad para definir sus remuneraciones. Desde ese punto de vista la situación de remuneraciones en la educación subvencionada es seguramente más apretada que la reflejada en el cuadro 4, haciendo aún más

evidente que las remuneraciones tienen un piso alto pero un techo bajo. Los efectos sobre la elección de carrera de los jóvenes de mayores habilidades son evidentes: difícilmente elegirán la profesión docente como alternativa a menos que tengan una alta vocación. En cambio los jóvenes de bajas habilidades privilegiarán esta carrera porque les asegura un piso que otras carreras no hacen. No es raro, entonces, que se observe una expansión de muchos programas de pedagogía que aceptan a jóvenes de bajo puntaje y que simultáneamente registran una alta demanda.

CUADRO 4
Remuneraciones relativas después de cinco años de egreso de carreras indicadas
(comparación con Pedagogía en Castellano)

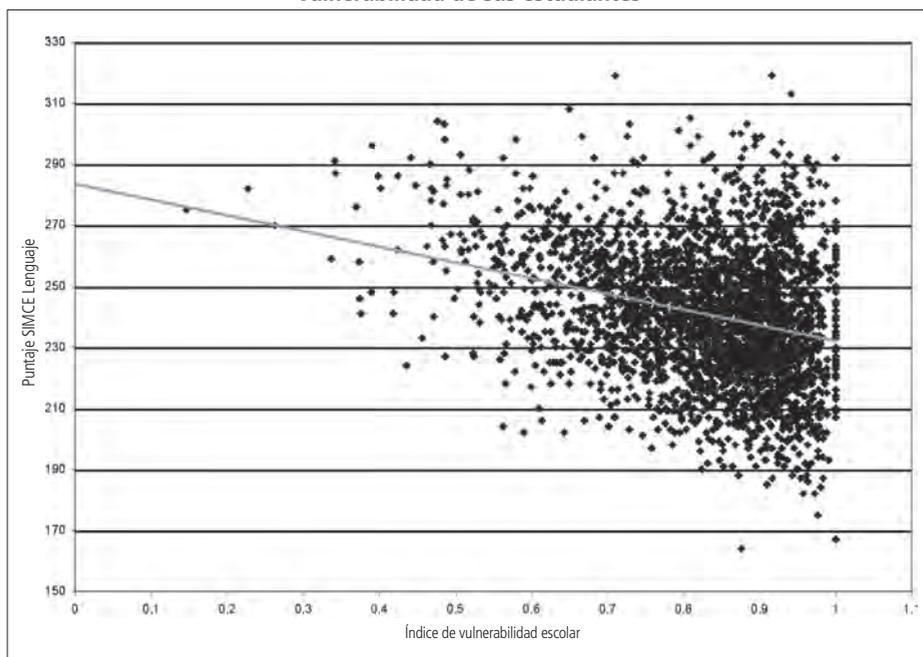
Grupo de carreras	Promedio	10% inferior	25% inferior	25% superior	10% superior
Agronomía	1,96	1,25	1,57	2,02	2,43
Sociólogo	1,86	1,19	1,50	1,88	2,16
Contador y Auditor	1,74	1,17	1,38	1,82	2,06
Tecnología Médica	1,71	1,46	1,53	1,83	1,89
Administración Pública	1,70	1,24	1,60	1,76	1,83
Bioquímica	1,59	1,07	1,32	1,58	2,00
Psicología	1,57	1,16	1,35	1,61	1,86
Kinesiología y T. Ocupacional	1,48	1,46	1,48	1,48	1,59
Periodismo	1,38	0,93	1,09	1,48	1,63
Biología y Química	1,35	0,85	1,04	1,58	1,54
Antropología y Arqueología	1,34	0,98	1,15	1,72	1,47
Geografía	1,32	0,88	1,25	1,51	1,37
Diseño	1,24	0,81	0,93	1,36	1,54
Obstetricia y Puericultura	1,21	1,25	1,33	1,22	1,17
Bibliotecología	1,16	1,52	1,30	1,06	1,16
Biología Marina	1,11	0,91	0,96	1,23	1,25
Nutrición y Dietética	1,02	1,12	1,09	1,03	0,96
Ped. en Castellano y Filosofía Traducción e Intérprete	0,94	0,76	0,87	0,97	0,95
Químico Laboratorista	0,92	1,04	0,91	0,95	1,05
Promedio	1,40	1,11	1,24	1,48	1,57
www.futurolaboral.cl					

La situación de la profesión docente en Chile: una mirada desde la experiencia municipal

Como se señaló anteriormente, toda la evidencia internacional y nacional asociada a escuelas efectivas y sistemas exitosos señalan que la única forma de mejorar la calidad de la educación es mejorando la enseñanza.¹⁰ Para ello se requiere,

entre otros aspectos, atraer y retener a buenos profesores, lograr que todos los alumnos tengan éxito en el aprendizaje y potenciar el liderazgo escolar en los establecimientos educacionales. Este objetivo requiere una nueva mirada o, si se quiere, un nuevo trato que incorpore exigencias por resultados acompañadas de mejores condiciones laborales. Alcanzar este propósito, por todo lo que se indicaba antes, es especialmente complejo en la educación pública, pero debe recordarse que el sector municipal educa a casi la mitad de los niños, niñas y jóvenes del país, y a una proporción mucho mayor de estos de los sectores de menores ingresos. El gráfico 9 muestra el desempeño de los establecimientos municipales en el SIMCE de Lenguaje de cuarto básico en 2007. La información se presenta corrigiendo por nivel de vulnerabilidad de sus estudiantes. Queda claro que, en general, los establecimientos presentan una alta vulnerabilidad.

GRÁFICO 9
SIMCE Lenguaje Cuarto básico establecimientos municipales y vulnerabilidad de sus estudiantes



Para la inmensa mayoría de los niños que asisten a estos establecimientos es clave, entonces, el diseño de la política educativa y, en particular, teniendo en cuenta lo que hemos señalado durante este trabajo, la manera en que los docentes desempeñan su labor. Por lo tanto, desde el punto de vista de asegurar oportunidades, es en este espacio del sistema escolar donde se hace más urgente resolver las dificultades para alcanzar aprendizajes, sin desconocer con esto las

10. Presentación Michael Barber, Santiago 9 de enero de 2009.

dificultades existentes en el resto del sistema. Así, la reflexión de cómo avanzar en la regulación de las condiciones laborales de los docentes no se puede hacer al margen de su impacto sobre el funcionamiento del sistema municipal, sobre todo teniendo en mente que al resto del sistema educativo que atiende, en promedio, a niños, niñas y jóvenes menos desaventajados socialmente, no se le aplican la mayoría de las restricciones que impone dicha regulación.

Acerca de cómo funciona el sistema municipal

La legislación vigente establece, en la práctica, que los sostenedores tienen responsabilidad administrativa en la educación municipal y que la responsabilidad técnico-pedagógica corresponde al Ministerio de Educación. Esta situación impide que los distintos actores del sistema se responsabilicen por los resultados y, además, que generen estrategias tendientes a contar con las atribuciones que permitan alcanzar estándares educativos de alta calidad. Asimismo, en la medida que la responsabilidad técnico-pedagógica radica en el ministerio, no existen mecanismos que consideren responsabilidades claras y explícitas en los distintos ámbitos para los distintos actores y niveles. Hasta hoy el ministerio y el sostenedor, al tener responsabilidades distintas sobre los mismos establecimientos, generan medidas o incentivos contradictorios entre sí que confunden a los establecimientos para el buen logro de su misión, que no es otra que todos sus alumnos y alumnas aprendan. Así, se producen conflictos de expectativas entre los actores que, entre otros aspectos, tensionan al sistema al no quedar claro quién es el responsable o la autoridad directa para el director, los docentes y en general para los trabajadores de la educación, lo que más temprano que tarde afecta la eficiencia del sistema y el desempeño de los establecimientos.

Esta situación se ve especialmente tensionada cuando se intenta afectar el desarrollo del proceso escolar desde distintos frentes. Un ejemplo habitual ilustra el problema: considérese el caso de un sostenedor que decide comprometerse con mejoras pedagógicas y establece procesos de capacitación focalizada en algún área, mientras simultáneamente el establecimiento puede haber ganado un proyecto específico que incluye capacitación para los mismos profesores y la autoridad ministerial cita al mismo profesor o miembro de equipo directivo a otra iniciativa. En estas circunstancias, ¿cómo prioriza el sistema? Lo que decida el profesional implicará desobedecer a otro y, lo que es más grave, la decisión no necesariamente estará basada en qué requiere para tener más resultados. Estamos entonces frente a la paradoja que mientras más compromiso exista de parte del sostenedor, más desalineado y confuso puede volverse el sistema escolar local. Esta es una situación que requiere una solución definitiva y que si bien no está directamente relacionada con la regulación de los docentes ejemplifica bien el problema que enfrenta la educación pública en la actualidad. No es razonable que esté separada la gestión técnico-pedagógica de la administrativa. Ambas deben estar en manos de los sostenedores de la educación pública. En aquellos casos donde haya suficientes capacidades para desarrollar esa gestión habrá que

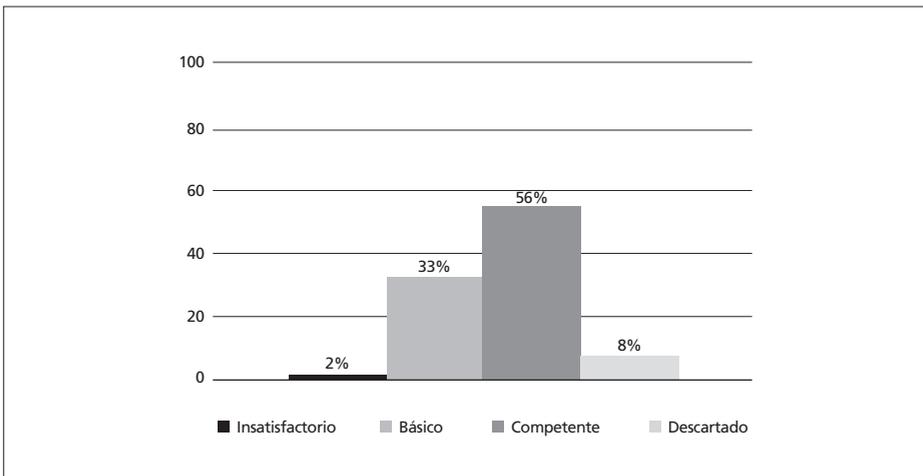
producir los cambios que apunten en esa dirección (no los abordamos aquí porque trascienden el objetivo de este trabajo). Asimismo, los sostenedores públicos deberían tener mayor injerencia en la definición de los equipos directivos, docentes y en los costos de proveer la educación como criterio general. Ciertamente en la medida que el financiamiento sea por estudiantes (con montos que el sostenedor público no controla), es imprescindible que el sostenedor tenga razonables grados de control sobre los costos de proveer el servicio educativo. En la medida que se mantengan estas inconsistencias no cabe duda que las posibilidades de lograr una educación pública de calidad se diluyen y las reformas a la institucionalidad que regula la situación laboral de los docentes pierden efectividad.

Además, hacerse cargo y asumir el riesgo de la responsabilidad no está exento de dificultades para el sostenedor; por ello es que en la medida que los equipos municipales pueden desentenderse de la responsabilidad sobre los resultados del aprendizaje y sobre la eficiencia del sistema, tampoco existe incentivo para la profesionalización de los equipos, lo que además se ve restringido en el caso de las direcciones de educación municipal por el estatuto docente y por la dotación municipal. Finalmente, en el caso de los sostenedores, los incentivos apuntan solo a hacerse responsables de decisiones administrativas y no de los resultados. De más está decir que, en la práctica, es lo que ocurre. Así, por ejemplo, no se han cerrado escuelas por malos desempeños educativos ni se han premiado explícitamente y de manera contundente a quienes lo hacen bien. Cuando las escuelas se cierran se esgrimen razones de manejo administrativo y presupuestarias y no los resultados obtenidos. Por otra parte, esta indefinición de roles y dificultad para explicitar responsabilidades en los resultados también ocurre con los directores de los establecimientos y sus equipos docentes: ellos no son evaluados por resultados ni reciben incentivos directos asociados a ellos. Es evidente que un buen director y un buen equipo pedagógico hacen una enorme diferencia. Pero, ¿cómo motivarlos, desarrollando estrategias acordes, para ser buenos directores y buenos equipos pedagógicos si hacerlo mal o bien no tiene consecuencias? El SNED, como señalábamos antes, es una respuesta a esta pregunta, pero es insuficiente pues no permite reconocer el esfuerzo individual al concentrarse en el logro grupal, que es importante, pero no es el único elemento relevante. Sobre todo si se tiene en cuenta que en las organizaciones se tiende a reproducir un modelo 80-20, es decir, uno donde las personas que lideran la mejora corresponden al 20 por ciento de los integrantes del grupo, siendo ellos los que deberían ser fuertemente recompensados. La experiencia en educación no es demasiado diferente; sin embargo, cuando el SNED produce el reconocimiento, lejos de seguir estas consideraciones las revierte, pues proporcionalmente los que más se benefician son, en realidad, quienes no asumieron el desafío de mejorar y lograrlo. En otras palabras, abundan los incentivos para comportarse oportunistamente.¹¹

11. Este sistema entrega una asignación total que se distribuye proporcionalmente dependiendo del número de profesores y personal contratado, independientemente de sus funciones, su desempeño y de si su labor se concentra en el aula.

La introducción de una cultura de resultados en los sostenedores públicos se hace muy difícil si, a su vez, el marco que regula a los docentes directivos y de aula está muy débilmente orientado hacia esa cultura. Nótese que, por no estar condicionados por restricciones similares, los sostenedores privados tienen menos cortapisas para desarrollar esa cultura. Que no se observe esa cultura con claridad no es tanto consecuencia de que no hayan sabido hacerlo sino de que el sistema en su conjunto no tiene mayores exigencias. Se refleja aquí la importancia de tener un sistema educativo coherentemente enfocado en esa dirección. Un elemento que sí incide en la responsabilidad del sostenedor son los procesos administrativos de la escuela, los que por estatuto recaen en el inspector general: procesos críticos como la declaración de subvención, el fiel cumplimiento de la normativa y el contar con toda la documentación al día, así como velar por el manual de convivencia y la atención de apoderados son parte de sus tareas. Sin embargo este cargo, una vez que se obtiene la titularidad, es de carácter vitalicio y no está asociado a su desempeño, por lo tanto, salvo en algunas comunas en que se desarrollan procesos administrativos, las faltas graves como errores en la declaración de subvención que puede implicar pérdidas importantes en recursos y también multas por parte del ministerio, no tienen consecuencias para el responsable salvo la posibilidad de tener una anotación de demérito o iniciar un proceso complejo de sumario donde además el fiscal solo puede ser un par, es decir otro inspector, lo que complejiza aún más cualquier iniciativa de esta naturaleza. Tampoco recibe reconocimiento quien cumple con su tarea de buena forma, pues esto obliga a delimitar funciones y atribuir responsabilidades, lo que es posible pero requiere, una vez más, de un compromiso explícito con la educación por parte del sostenedor.

GRÁFICO 10
Resultados evaluación desempeño docente: profesores municipales 2007
(Competencias pedagógicas)



Fuente: www.docentemas.cl

Con respecto al cuerpo docente, recién a partir de la instalación del proceso de evaluación docente el sistema emitió una señal clara en términos de que el desempeño individual era importante. Es así como la evaluación docente, aun cuando es un proceso que principalmente se refiere a competencias profesionales y no a desempeño profesional, ha significado un nuevo espacio en el entorno escolar, pues ha permitido que se modifique la creencia de que las evaluaciones eran para los alumnos y no para los profesionales que ejercen la docencia. El gráfico 10 muestra los resultados de dicha evaluación para los profesores del sistema municipal. Los docentes de los establecimientos particulares subvencionados no están afectados a ella porque no tienen la estabilidad garantizada por el estatuto docente. Se puede apreciar que el 56 por ciento de los docentes son competentes, es decir, están calificados para hacer su tarea. El problema es que esos docentes no están diseminados en el sistema y dado que éste no cuenta con recursos claros para destacarlos, como consecuencia de la presión igualizadora que promueven las normas del estatuto, existe el riesgo de que una proporción importante termine migrando hacia establecimientos particulares o fuera de la profesión, sobre todo si comienza a instalarse una cultura educativa más orientada por resultados.¹² Los eventuales cambios en la regulación que afecta las condiciones laborales de los docentes deberían poner especial atención en asegurar este reconocimiento. De hecho, según antecedentes con los que contaría el CPEIP, los profesores con menor desempeño en la evaluación docente ganarían más que aquellos con desempeño destacado. Entonces, es evidente que nuestro sistema educativo no solo no está haciendo suficientes esfuerzos para atraer a jóvenes con altas habilidades, que hasta ahora no están tomando la decisión de estudiar pedagogía como su primera prioridad de estudios superiores, sino que tampoco hace suficiente para mantener a los mejores profesores actuales. Entonces, ¿cómo puede el sistema abordar el desafío planteado por Michael Barber en términos que “la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes?” (presentación Michael Barber, Santiago, 29 de enero de 2009).

Ahora bien, es interesante notar que progresivamente van emergiendo prácticas locales que a partir de sus propias realidades intentan seleccionar y fidelizar a los mejores docentes. El nivel central, que define las políticas educativas, puede aprender mucho de esas experiencias. Entre esas prácticas se pueden mencionar pruebas de selección para acceder a un cargo a contrata, incentivos al profesor jefe por el porcentaje de asistencia logrado o incentivos económicos por los resultados en la evaluación docente o en el SIMCE. A pesar de que suelen ser sistemas sencillos, que dependen de la transferencia que hace el municipio a educación, no cabe duda que son intentos en la línea correcta. Que ello esté ocurriendo en el sistema municipal, pese a que en rigor no está dentro de lo

12. Nótese que la aprobación del proyecto de ley de agencia de calidad de la educación y superintendencia tendría como foco la creación de dicha cultura. Si bien ésta se encuentra ausente en la actualidad, los cambios institucionales recientemente aprobados o por aprobar podrían crear un marco muy distinto al actual en lo que se refiere a exigencias.

explicitado en la ley, nos sugiere que se está instalando gradualmente en el país una cultura que apuesta a premiar el desempeño de los docentes. Es una oportunidad para que las autoridades del país y los parlamentarios definan un nuevo trato que recoja esas experiencias, las perfeccione y las consolide a nivel nacional. La insistencia en este camino es imprescindible porque atraer a los mejores docentes y mantenerlos requiere que estas prácticas de gestión de recursos humanos se consoliden y estabilicen. Para cumplir con ese propósito se necesitan, por una parte, cambios en los modelos de gestión educacional y, por otra, se hace imprescindible que el marco legal vigente se modernice incorporando en su espíritu la misión fundamental del quehacer docente, que no es otra que los niños, niñas y jóvenes aprendan. Un cambio de esta naturaleza en el estatuto docente podría hacer una gran diferencia, porque solo así es posible pensar en saltar de las iniciativas individuales y las intenciones personales de uno o más alcaldes a exigencias reales al sistema, donde los niños, niñas y jóvenes sean el foco de atención y donde el logro sean los aprendizajes de ellos. Ya lo decíamos antes, pero vale la pena repetirlo aquí: un sistema exitoso es aquel en que todos logran aprender.

Avanzar en esta dirección requiere, por un lado, que los docentes se perciban a sí mismos con las competencias y características necesarias para llevar adelante su tarea y, por otro, que los que se incorporen a la profesión tengan expectativas frente a sus alumnos y sobre su capacidad de tener éxito. Sin embargo, ello se contraviene con los datos apuntados anteriormente, que nos indicaban que las carreras de pedagogía no están captando a los jóvenes más competentes y que hay una amplia oferta de carreras y un número elevado de estudiantes de pedagogía sin garantías reales de que estén formándose adecuadamente. En este contexto, el sistema municipal tiene el desafío de seleccionar a los mejores y retener a quienes tienen buenos resultados acompañándolos y apoyándolos de modo eficiente; pero el estatuto no es precisamente una ayuda en este propósito. Un dato a consignar en este esfuerzo es el que entrega la asignación de excelencia; según la información existente lo que sucede es que los docentes tienen dificultades en el manejo disciplinario, es decir, que más allá de sus competencias pedagógicas hay indicadores que permiten hipotetizar que hay problemas formativos en los docentes y que ello se relaciona con los malos resultados de aprendizaje de los alumnos en los colegios, escuelas y liceos. Esto solo reafirma el hecho de que se hace necesario para el empleador conocer la efectividad de las ofertas de formación inicial y también las de formación continua para apoyar la práctica cotidiana de enseñanza. Considerando que no existe evidencia adecuada y apropiada respecto del desempeño esperado de los egresados de las distintas universidades y que todo indica, además, que su proceso de formación inicial es muy incompleto, es que una estrategia clave para los sostenedores es optimizar los procesos de formación continua. La capacitación es en muchos casos no un espacio de perfeccionamiento, como señala el marco legal vigente, sino –las más de las veces– un proceso restitutivo de conocimientos que viene

a nivelar al cuerpo docente, permitiendo así contar con un piso mínimo para el logro de aprendizajes. Por lo tanto, otro elemento a consignar dice relación con que para una proporción de la población docente los perfeccionamientos acreditados asociados a la asignación pertinente terminen siendo procesos de refuerzo disciplinario. Esta desvinculación de la formación docente con la tarea concreta de enseñar a niños, niñas y jóvenes en instituciones escolares, se expresa así también en la falta de nitidez del perfil de egreso de los futuros profesores y en la ausencia de dispositivos de evaluación que demuestren su competencia al finalizar los estudios de pedagogía. No es casualidad que, precisamente por las dificultades que envuelve la formación docente, los programas más exitosos tienden a ser aquellos donde los estudiantes desde muy temprano pasan una alta proporción de su tiempo en escuelas, liceos y colegios. Hay aquí una analogía con la formación médica que no se puede desconocer. Los “campos clínicos” de los docentes deben ser las salas de clase. La dificultad de encontrar buenas redes de establecimientos educativos produciría una regulación espontánea de las carreras de pedagogía. Es una analogía que, sin lugar a duda, invita a una reflexión sobre política educativa, pero que trasciende el objetivo de estas líneas.

Mientras este contexto general de formación de docentes no se modifique es clave —sobre todo si se avanza en una institucionalidad que exija mejores desempeños—, que los sostenedores públicos tengan mayores posibilidades de elegir a sus directivos y estos a sus equipos docentes. Por supuesto, siempre asegurándose que este proceso no quede sujeto a situaciones arbitrarias y corresponda a juicios profesionales. Esto sería particularmente viable si se contase con un plan de educación municipal bien elaborado, con propósitos claros, y que fuera ampliamente conocido por las distintas comunidades escolares. Ello ayudaría a crear un debate local y contribuiría a explicitar que independientemente de lo que señale el marco regulatorio, la calidad y el logro de los aprendizajes es una tarea de todos los actores del sistema. En ese contexto, sin perjuicio de las políticas educativas más generales, se pueden iniciar procesos en el mundo local orientados a establecer categorías de acuerdo al desempeño, competencias profesionales y resultados. Así, es posible entonces pensar que todos los aumentos de horas de jornada se adjudicarán a los profesores con mejores resultados para el desempeño de tareas específicas, en beneficio de que los niños aprendan más. De igual modo, los profesores con mejores resultados pueden ser sumados a iniciativas acotadas que les permitan desarrollar tareas profesionales anexas a su cargo y que les signifiquen mayores ingresos.

Hay otra dimensión que no puede dejar de considerarse en el análisis sobre el funcionamiento del sistema municipal. En el sistema escolar existen dos modalidades de contrato: profesores titulares y profesores a contrata. Los primeros logran esta categoría a través de concursos públicos; esto significa que una vez alcanzada esta condición pasan a tener una estabilidad laboral que tiende a ser vitalicia, independientemente de su quehacer en el establecimiento, y cuyo sueldo aumenta en función de los años de trabajo y las asignaciones a las que

puede tener acceso. Con respecto a los profesores a contrata, estos ingresan a un proceso donde existen altas expectativas sobre su desempeño, sabiendo desde el inicio que de sus logros dependerá en buena medida su continuidad en el cargo, aunque también están conscientes que frente a cualquier ajuste de dotación son ellos los que salen, sin importar que sean los de mejores resultados con sus alumnos. El sistema municipal, entonces, debe administrar una dotación donde las reglas del juego son contradictorias y donde lo más llamativo es cómo el joven profesor entra en una carrera sobre la que no sabe si tiene las oportunidades de llegar a la meta y en la que sus compañeros de jornada tienen ventajas comparativas infranqueables para él. Esto no solo afecta a los más jóvenes, pues hay muchos profesores a contrata que llevan muchos años en esa situación. Evidentemente, esto no es sano para el sistema ni para las personas que les toca vivir esta situación. De ahí la paradoja de que, en un porcentaje relevante, es en estos profesores en los que se sustentan las expectativas de mejorar los aprendizajes. A esto se suma que la inversión hecha en estos docentes, sobre todo en aquellos con un desempeño destacado, es de alto riesgo, pues son personas que están alertas al mercado laboral buscando mejores opciones de trabajo, por lo que se pueden ir en cualquier momento. Más aún si sienten que el sistema no hace nada por retenerlos, independientemente de lo que hagan y cómo lo hagan. Todo director de establecimiento y todo sostenedor elabora estrategias para mantener a estos profesores, sin embargo lo hace sabiendo que la ley lo mandata a privilegiar en todo evento al profesor titular; por lo tanto, muchas veces los mismos sostenedores terminan dando cartas de recomendación a los profesores a contrata, pues la ética y el afecto por ellos les exige confirmar su calidad docente aunque ello implique que se vayan y a pesar de que se haya invertido en ellos y en sus competencias profesionales.¹³

Acerca de la dotación docente

La dotación docente corresponde a las necesidades de recursos docentes que se requieren para cumplir con los planes y programas de estudio en todos los niveles y cursos del sistema. La dotación se establece por unidad educativa de acuerdo a sus características; considera entonces el número de horas docentes que esa unidad requerirá para el año. La elaboración de la dotación es un tema complejo que requiere conocimiento de los planes y programas en términos de horas demandadas por ellos, marco legal vigente y reglamento ministerial, condición de los docentes del establecimiento y sus situaciones en términos de posibilidades de estar o no en aula. Con todo esto, un esfuerzo superior es iniciar este proceso definiendo un plan estratégico de educación que considere las debilidades y fortalezas y que permita establecer el perfil docente, los resultados que se desean

13. Un profesor a contrata no puede acceder a un crédito hipotecario con la misma facilidad que otro trabajador en las mismas condiciones; esto se debe a que, aunque lleve varios años trabajando en el mismo lugar, es profesor a contrata, es decir, todos los años tiene un nuevo contrato y no puede acreditar antigüedad en el cargo.

alcanzar, qué cargos requieren ser llenados y qué hará cada quien en términos de la distribución de los docentes de acuerdo a sus características, desempeño y calificación. La dotación puede ser lo que la ley le exige al sostenedor, a saber, un acto administrativo, pero no hay nada más estratégico que eso y nada que determine más el área del negocio que lo que de este diseño emerja. Una dotación bien pensada hace diferencia, más aún cuando las restricciones reducen a la mínima expresión las posibilidades de movilidad. Este espacio, permitido por la ley, se usa poco. En parte, porque “pasar a titular” es percibido como un derecho o prerrogativa individual así como también “elegir curso”. Pero si se quiere mejorar la educación, esta es una oportunidad que no se puede desaprovechar. Entonces, el desafío está en orientar al sistema a definir perfiles y funciones para cada cargo; por lo tanto, ya no se trata de seleccionar profesores para cualquier curso o concursar horas titulares; se trata de seleccionar profesionales para determinado curso con exigencias explícitas o de concursar la titularidad para un cargo, lo que hace una diferencia notable y permite optimizar los sistemas de selección y luego los procesos orientados a profesionalizar la función docente, pues en la medida que la persona se estabiliza en un cargo, se vuelve más fácil especializarla y volverla experta en un nivel o subsector. Es evidente que ello puede hacer un mundo de diferencia para los alumnos y alumnas, pero también para los docentes. A su vez, el esfuerzo tendiente a privilegiar las horas en aula requiere de una racionalización importante de las horas que no contribuyen o no apoyan la tarea del docente que está en aula. La Encuesta Longitudinal Docente sugirió que las horas contratadas en los municipios son proporcionalmente más que en los establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados, esto respecto de la distribución de la matrícula. Pero, además, las horas contratadas frente a curso parecen ser relativamente pocas. En efecto, datos elaborados por Claudia Peirano no publicados plantean que la razón entre horas docentes contratadas frente a curso por alumno es en el sistema municipal de solo 1,7.¹⁴ El impacto sobre las finanzas de la educación municipalizada de esta combinación de situaciones es significativo, tornando todavía más deficitario este sistema, sobre todo frente a los particulares subvencionados y los particulares pagados que presentan, como sugiere el cuadro 5, una tasa de 3,7.

14. Le agradecemos la facilitación de esta información.

CUADRO 5
Promedio horas docentes contratadas frente a aula/alumno por establecimiento
 (1995-2005: establecimientos urbanos)

Dependencia	Básica		Media		Total	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Municipal	1,3	1,7	1,8	1,7	1,3	1,7
Particular subvencionado	1,2	1,7	2,0	2,1	1,3	1,7
Particular pagado	2,5	3,7	3,8	4,2	2,8	3,6
Total	1,4	1,9	2,3	2,4	1,5	1,9

Fuente: Bases de datos de idoneidad docente, MINEDUC

Definitivamente la gestión de recursos humanos es una tarea compleja que requiere de competencias profesionales sofisticadas. En este escenario, el sostenedor requiere ser concebido como una organización de funciones críticas para el logro de la misión y los resultados comprometidos; competente en términos profesionales, que cuenta con una estructura acorde a las funciones a desarrollar y se orienta a resultados, y que cuenta con sistemas de análisis de datos y procesamiento de información de tal modo que las decisiones en los distintos ámbitos se sustentan en estos procesos. Si se concibe así la organización, entonces aquí también se requiere revisar perfiles, competencias y desempeño profesional; por ello, no pueden estar regidos por el estatuto docente quienes cumplen estas funciones, pues el tema no es si el director de educación es de formación inicial educador. Se trata de ver qué persona experta en educación se requiere para hacer lo que hay que hacer, independientemente de su pregrado, pues lo que importa es su experiencia en el sistema escolar y el conocimiento que tenga de los procesos de aprendizaje y del sistema escolar. Finalmente, cabe señalar que se hace imprescindible para el sistema sincerar que todos los actores tienen responsabilidades técnico-pedagógicas, es decir, en la calidad de los aprendizajes, sí como es clave explicitar funciones, responsabilidades, atribuciones y apoyo para que todos puedan cumplir de la mejor forma posible. Lo anterior no es realizable si no existen condiciones que resulten atractivas para quienes desean trabajar en educación municipal y, finalmente, contar con un relato que posibilite captar a los mejores y encantar y sumar a los que ya están en el sistema y hacen un buen trabajo. Sin buen trato, sistemas de información y toma de decisiones, monitoreo y seguimiento, sin incentivos y sin altas exigencias para entrar al sistema, todos los esfuerzos serán en vano y correrán en riesgo de no pasar de ser buenas iniciativas.

Hacia un nuevo marco regulatorio de las condiciones laborales

¿Qué se requiere para asegurar una mayor orientación del capital humano hacia el desempeño y los aprendizajes de sus alumnos? Hay que recordar que estas

reformas se deben evaluar siempre en un contexto más amplio y que un sistema escolar efectivo tiene que satisfacer muchas condiciones, una de las cuales es posibilitar una estrategia de gestión de los recursos humanos en educación que sea atractiva para personas con capacidad de impactar en la sala de clases y orientada a los aprendizajes de los estudiantes. Las reformas deben tomar en cuenta el contexto en el que se desenvuelve la educación, sobre todo la del Estado, a la luz de que ésta es la más afectada por los incentivos y condiciones establecidas por el estatuto docente.

En términos muy resumidos es importante que, entre otros aspectos, el sistema educativo esté abierto a una pluralidad de profesionales tanto en disciplinas como en conocimientos y experiencias, que las definiciones profesionales y salariales estén orientadas a resultados, que haya apertura a un mayor foco y especialidad en niveles y disciplinas, a compartir mejores prácticas y universalizarlas en la medida de lo posible y a compatibilizar los incentivos del sistema con estas orientaciones, apoyo y acompañamiento para velar por un desarrollo permanente de los profesores, que haya flexibilidad para asumir desafíos y superar la lógica de la estabilidad eterna y el temor a que cualquier cambio pueda implicar experimentar una situación de menoscabo. Estos cambios deben ser acompañados con una mayor reflexión sobre los criterios para el ingreso a las escuelas de pedagogía, las características de la formación inicial docente, la existencia de exámenes de habilitación para acceder a una certificación y el proceso de inducción a la profesión. Son todas dimensiones importantes que están muy relacionadas con el marco regulatorio de las condiciones laborales de los docentes, pero que trascienden los objetivos de este estudio.

Asimismo, es necesario reconocer que el financiamiento por estudiante hace indispensable que el sostenedor pueda tener control de los costos de la provisión de educación. Los principales, como en todos los lugares del mundo, son los asociados a las remuneraciones de los profesionales de la educación. Pero éstas, como hemos visto, se definen centralizadamente sin poner demasiada atención a las realidades particulares de cada municipio. Estas negociaciones terminan imponiéndoles costos que repercuten en sus realidades financieras y que por esta vía a la larga impiden el desarrollo de una educación de calidad. Es difícil satisfacer este objetivo si los sostenedores estatales deben dedicar una parte de sus energías a resolver los problemas financieros que se derivan de esas negociaciones. Por supuesto, debe distinguirse entre los costos provocados por mala gestión en el nivel local, típicamente costos relativos elevados por un inadecuado ajuste de la planta docente a la realidad de la matrícula o estructuras organizacionales costosas y los que generan las negociaciones centralizadas. Idealmente, el Estado debe concentrarse en definir criterios nacionales generales, similares a los que actualmente establece para los establecimientos particulares subvencionados, y permitir negociaciones colectivas descentralizadas. Si ello no ocurre de esta manera será muy difícil que los sostenedores de la educación pública logren gestionar adecuadamente sus recursos.

La estructura organizacional que acoge a la educación estatal no es necesariamente la más apropiada. En la actualidad hay desconcentración pero no efectiva descentralización¹⁵. Ésta exige que los establecimientos e instancias locales estén adecuadamente empoderados y capacitados para llevar adelante la gestión administrativa y pedagógica. Pero esta última, en la práctica, es asumida o impuesta por el Ministerio de Educación a través de sus diversas divisiones, particularmente las direcciones provinciales. Estas instancias, sin embargo, no tienen el conocimiento adecuado de las realidades escolares específicas y sus insistencias no son una contribución efectiva al mejoramiento de una educación de calidad. Por ello, la solución real es avanzar hacia una efectiva descentralización que, sin perjuicio del diseño institucional más apropiado, le dé mayor poder de decisión a las comunidades educativas locales en materias pedagógicas, otándolas de suficientes capacidades para asumir esa tarea. La organización para la educación estatal debe definirse en función de su pertinencia para asegurar que se satisfagan los objetivos antes mencionados. Al mismo tiempo, parece pertinente que queden claras las responsabilidades políticas y éstas no se diluyan en un entramado excesivamente burocrático. Las propuestas específicas que, en materia de recursos humanos, se hacen a continuación, no abordan los aspectos más específicos de las dos dimensiones que se han planteado aquí de manera introductoria, pero indudablemente se potenciarían si los criterios generales expuestos fuesen satisfechos.

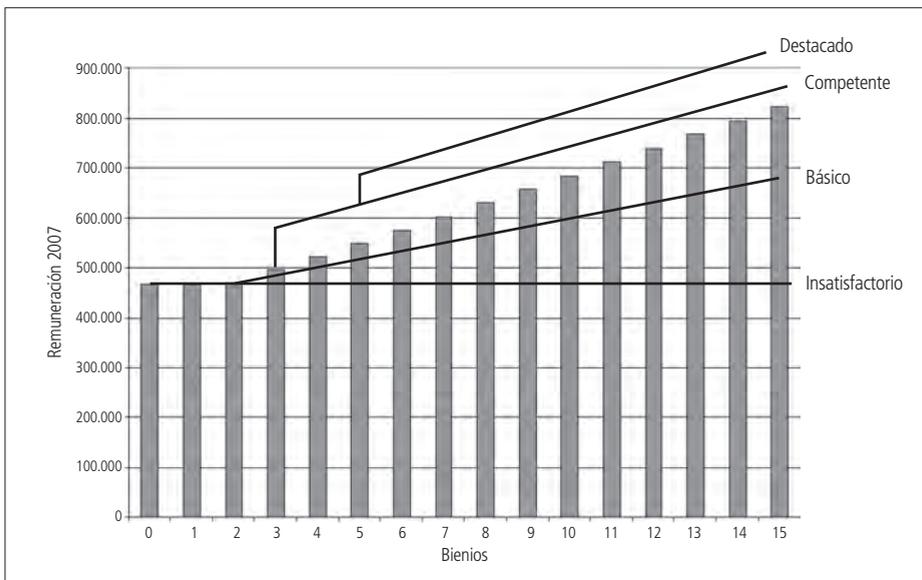
Una mayor vinculación de las remuneraciones con desempeño

Hemos planteado que la actual estructura de remuneraciones es extremadamente compleja y sin mayores vínculos con el desempeño de los estudiantes. La estructura central de remuneraciones de los docentes consagrada en el estatuto está estrechamente vinculada con la antigüedad. Las barras del gráfico 11 presentan esa realidad. Ellas no incluyen los montos descritos anteriormente y que están más vinculados a desempeño. Esto básicamente obedece a que si bien son pasos en la dirección correcta son claramente dominados por la estructura asociada a antigüedad. Como el desempeño docente y el aprendizaje de los estudiantes no están mayormente correlacionados con la experiencia de los profesores, parece razonable reemplazar de manera gradual la estructura de remuneraciones docente por una que combine experiencia con desempeño. El mismo gráfico 11 da algunas ideas de cómo podría materializarse esta idea. Las trayectorias ahí definidas son solo referenciales y pueden tener características distintas a las que ahí se expresan. Se ha utilizado, además, el mismo número y nombre de las categorías de la actual evaluación docente, pero indudablemente se podrían modificar los nombres o ampliar las categorías. Por supuesto, el número debe ser acotado porque en caso contrario pierde sentido la carrera docente. La idea central es introducir una mayor diferenciación de salario de acuerdo a

15. Hanson, 1997; Ornelas, 2003; Winkler, 1993.

las competencias, conocimientos y destrezas de los profesores. Se conserva, sin embargo, un vínculo entre antigüedad y remuneraciones de modo de asegurar una cierta proyección de los docentes. Por cierto, los incentivos ligados al mérito profesional contemplados en este esquema permiten que los docentes talentosos puedan mejorar sus remuneraciones por desempeño sin tener que esperar que la acumulación de años de servicio permita duplicar sus remuneraciones después de tres décadas. Ahora bien, el salario de los competentes no solo es más alto que aquel que obtienen los profesores evaluados en la categoría básica sino que sube más rápido con experiencia. Algo similar se puede decir con los profesores destacados. Por cierto, se excluye a aquellos con desempeño insatisfactorio, lo que constituye una señal de que en la medida que no mejoren sus capacidades deben abandonar la profesión docente. Este nuevo esquema significa aumentos salariales para los profesores competentes y destacados respecto de la situación actual, y significa también un reconocimiento del país respecto de su labor. Una estructura salarial de esa naturaleza debería incentivar a jóvenes con habilidades a ingresar a la profesión docente.

GRÁFICO 11
Nuevas y antiguas trayectorias salariales de los docentes



El esfuerzo aquí descrito debería hacerse en el marco de la instalación de una carrera profesional docente que contenga no solo nuevas disposiciones sobre la estructura de salarios sino también una reflexión más profunda de lo que significa cada una de estas categorías. Además, debe contener procedimientos a través de los cuales se renueven periódicamente las calificaciones otorgadas. Es decir, se mantiene la idea de una evaluación docente que apoye la definición de los

salarios apropiados. De este modo los salarios suben con la experiencia, pero vinculados a una evaluación, perdiendo la automaticidad actual. En ese sentido, como muestra el gráfico y se señalaba más arriba, pueden convivir diversas trayectorias salariales. Estas se pueden combinar, además, con un ingreso más exigente a la profesión que vaya acompañado de una mayor remuneración. También es posible considerar formación continua obligatoria en el caso de docentes que no sean bien evaluados, que puede incluir salida transitoria de la sala de clases, aunque con pago con cargo a un fondo externo especial. En caso de que la formación no produzca las competencias apropiadas debe evaluarse la salida del profesional de la profesión docente.

Negociación colectiva descentralizada

La carrera profesional docente debería gradualmente, a medida que el sistema educativo construya más capacidades, establecer solo pisos para los docentes de acuerdo a su calificación. Los sostenedores estatales podrán establecer compensaciones adicionales a sus docentes que se definirán a través de negociaciones colectivas a nivel de cada sostenedor. Éstas deben cumplir con la normativa vigente al respecto y en aras del objetivo de asegurar los aprendizajes de los estudiantes podrá suspenderse en casos calificados el derecho de huelga. En estos casos, deberá conformarse un arbitraje que definirá entre las propuestas del sostenedor y las del sindicato de docentes.

Selección profesional y evaluación de los ejecutivos de los sostenedores estatales

Las instituciones descentralizadas responsables de la educación estatal deben tener ejecutivos seleccionados profesionalmente y que deben ser evaluados periódicamente. Solo así, la cabeza de la organización tendrá la suficiente legitimidad para conducir el proceso educativo de una comuna o conjunto de comunas. Ello debe hacerse a través de un sistema similar a la alta dirección pública.

Mayores exigencias y reconocimiento de la carrera directiva

Parece indispensable que la evaluación de los docentes se extienda a los equipos directivos. Estos deben ser juzgados por sus desempeños y resultados. En la actualidad se han consagrado los concursos para directivos. Sin embargo, la evaluación se hace implícitamente cada cinco años, a pesar de que el sostenedor puede darse cuenta muy rápido si el director está realizando adecuadamente su labor. Es importante, entonces, establecer evaluaciones más sistemáticas. En este caso parece apropiado que existan criterios generales establecidos por las autoridades, pero que estos sean puestos en ejecución descentralizadamente. Como contrapartida la carrera profesional debe reconocer el liderazgo directivo. Es éste el que permite plasmar de manera permanente escuelas efectivas y que no se pierda el esfuerzo de los docentes y de las iniciativas llevadas adelante para elevar los aprendizajes. En la práctica el actual estatuto no reconoce esa función. Debería existir un pro-

ceso muy selectivo al interior de la carrera profesional docente para calificar para un cargo directivo. Eso automáticamente sería una fuente de legitimización de los directivos entre los docentes. Deberían, además, recibir una preparación especial que los habilite para ejercer con decisión esa labor. Asimismo, la asignación directiva debe estar mejor pensada que en la actualidad, dado que sus valores son muy bajos, y reconocida en el valor de la subvención. La asignación directiva debe, además, ser reconocida como tal y cesar una vez que se deja esa función.

Carrera que incentive presencia de buenos docentes en escuelas y liceos vulnerables

En un país con las marcadas desigualdades del nuestro, la carrera también debe contener reconocimientos extraordinarios para los docentes competentes y destacados que realicen sus tareas en establecimientos con niños muy vulnerables. La experiencia internacional es bastante ilustrativa respecto de que los profesores menos efectivos se desempeñan en los establecimientos a los que asisten los niños más desaventajados socialmente. La creación de la subvención escolar preferencial permite allegar recursos adicionales a los establecimientos más vulnerables. Estos estarían bien utilizados en el pago de profesores competentes y, especialmente, destacados. Pero si estos no tienen los incentivos van a preferir, en general, otro tipo de establecimientos. Una asignación especial, reconocida en la carrera, facilitaría su llegada a esos establecimientos.

Inducción con estándares a cumplir al final del proceso

Un número importante de países establece que los profesores antes de ingresar a la carrera deben cumplir con una inducción de un año. Al final de la misma tienen que satisfacer ciertos estándares que son verificados por los equipos directivos de los establecimientos educativos o por docentes especialmente preparados para realizar el seguimiento y evaluación de los aspirantes a profesores. Claro que, como afirmábamos más arriba, la existencia de acreditación obligatoria de las pedagogías en Chile y la preparación especializada que presenta la formación inicial en Chile hace difícil pensar que medidas de esta naturaleza puedan prosperar. Al mismo tiempo, el estatuto actualmente distingue entre profesores titulares y a contrata. Estos últimos demoran años en ser incorporados a la planta y podría argumentarse que pasan por un proceso de inducción. Sin embargo, es uno que no tiene estándares. Ahora bien, si efectivamente se quiere avanzar hacia una carrera profesional docente, este proceso de inducción no debe descartarse.

Mayor flexibilidad para ajustar la carrera a la realidad de los sostenedores estatales

Un esquema como el que aquí se ha propuesto tiene muchas más posibilidades de orientar la labor de los profesores hacia el aprendizaje de sus alumnos y le otorga a los municipios o sus sucesores mayores posibilidades de lograr cuadrar

sus ingresos por subvenciones con el gasto que demanda el servicio educacional. Ello porque los desembolsos suben más lentamente con la antigüedad de los profesores y más fuertemente con su desempeño. Con todo, hay particularidades que hacen que los sostenedores o los directores de los establecimientos tengan mejor información para definir quiénes son mejores o peores docentes que un sistema de evaluación centralizada. En este sentido convendría introducir la posibilidad de que los sostenedores estatales y los directivos de los establecimientos, a partir de criterios generales emanados de la autoridad central, puedan definir sus propios sistemas de evaluación. Por cierto, estos podrían ser validados por dicha autoridad. En este sentido la evaluación y categorización centralizada podría servir como default, pero los sostenedores tendrían posibilidades de apartarse de ella en la medida que cumplieran ciertos requisitos. La posibilidad de introducir estas disposiciones le daría no solo más flexibilidad a la gestión de los sostenedores públicos, sino que le permitiría al sistema educativo aprender de diversas experiencias y mejorar los sistemas de evaluación y el marco que regula la profesión docente.

El aprendizaje por observación y discusión

Se debería avanzar gradualmente en el reconocimiento del tiempo no lectivo, pero con un propósito definido. En este sentido debe rescatarse la experiencia de países líderes en desempeño, donde los profesores dedican parte de su tiempo a observar clases de otros maestros en cada periodo escolar y trabajan en equipo para analizar lecciones modelos.¹⁶ Es importante que el desarrollo profesional ocurra dentro del aula. Mucho del perfeccionamiento actual de los profesores es inadecuado porque, precisamente, está muy lejos del aula.

A modo de conclusión

El país está cada vez más consciente de que se necesita dar un salto significativo en educación para lograr elevar su calidad y, a través de esta vía, las oportunidades de sus estudiantes de menor nivel socioeconómico. Hay, en ciernes, cambios institucionales relevantes. Se han elevado los recursos para educación y se ha creado la subvención escolar preferencial. Es importante ahora consolidar una cultura orientada al aprendizaje de los estudiantes. Para ello se requiere exigir resultados y brindar apoyo para que la presión por resultados no signifique frustración. En este esfuerzo el docente tiene un lugar central. La creación de un nuevo trato que dignifique la profesión supone un reconocimiento de su labor de la mano con mayores exigencias de desempeño, con salarios de entrada atractivos y acordes al mercado laboral de otras profesiones, y con nuevas propuestas desde la formación inicial que incentiven a profesionales de otras áreas a acceder como

16. Sobre esto véase, por ejemplo, Informe McKenzie (2007).

segunda carrera a la pedagogía. Los esfuerzos que se hagan en todos los ámbitos no podrán legitimarse si no se traducen en mayores aprendizajes de los niños, niñas y jóvenes que asisten a los establecimientos educacionales del país.

En este contexto de cambios en educación vale la pena preguntarse por qué un gobierno local podría considerar importante jugarse por la educación, dadas las dificultades existentes para alcanzar los desafíos que esto impone: problemas de financiamiento con gastos fijos e ingresos variables, rigideces impuestas centralmente en la gestión de recursos humanos, y desconsideración a los desafíos y costos que tiene entregar educación de calidad en sectores de alta vulnerabilidad. La respuesta no está solamente en el aula cuando se piensa en educación y gestión local; ésta se encuentra en el valor y sentido que tiene para una comunidad transformarse en un espacio educado y que educa, en un territorio que en definitiva cumple con ser un hábitat y que ofrece las oportunidades para que quienes en él viven sientan que sus condiciones de vida y las de sus familias son las que les permiten sentirse tranquilos, dignificados, reconocidos, considerados y con esperanza. Además, hay que destacar que la cercanía entre la gestión y el aula genera sinergias que contribuyen a mejorar el proceso de entrega de servicios de educación a la población, puesto que se conocen de mejor manera las necesidades locales a partir de autoridades que son renovadas permanentemente en procesos democráticos. Dado lo anterior, el desafío de normalizar no es único, construir cimientos también requiere no olvidar que los sueños se traducen en la práctica y que ello permite no perder el norte, compartir y adherir en una empresa que es exigente, difícil, desafiante y la más importante del desarrollo de cualquier comunidad.

Referencias bibliográficas

- Armstrong, M.; A. Baron** (2005). "Managing Performance", Londres, Inglaterra. CIPD House, Camp Road.
- Bravo, D.; D. Falck, R. González, J. Manzi, C. Peirano** (2008). "La relación entre la evaluación docente y el rendimiento de los alumnos: evidencia para el caso de Chile", Centro de Microdatos de la Universidad de Chile. Proyecto P07S-023-F.
- Jordan, H.; R. Mendro, D. Weerasinghe** (1997). "The Effects of Teachers on Longitudinal Student Achievement".
- Hanson, M.** (1997) "La descentralización Educacional: Problemas y desafíos. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe". Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- Ornelas, C.** (2003). "Las bases del federalismo y la descentralización en educación", Revista Electrónica de Investigación Educativa, mayo, vol 5, núm. 1. Universidad Autónoma de Baja California, México., pp. 117-134.
- Winkler, D.** (1990). "Decentralization in Education: An Economic Perspective". PPR Working Papers, WPS 143, Banco Mundial.

McKinsey & Co (2007). “Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos”. Buenos Aires.

Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (2002). “Creando autonomía en las escuelas”. LOM Ediciones, Santiago, Chile.

Sanders and June C. Rivers (1996). “Cumulative and Residual Effects of Teachers on Future Students Academic Achievement”, University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center.

Sitios web:

<www.eurydice.org>

<www.unicef.cl>

<www.unesco.org>

<www.mineduc.cl>

La gestión de personas en el sector público de salud chileno: ¿excesiva rigidez o desaprovechamiento de las flexibilidades existentes?

CÉSAR OYARZO

Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile. Master of Arts en Economía de la Salud, Ilades, en la Universidad de Georgetown, Estados Unidos. Fue director del Fondo Nacional de Salud, superintendente de Instituciones de Salud Previsional, y Jefe de la División de Planificación y Presupuesto del ministerio de Salud. Actualmente es Gerente General de Integramédica.

ULISES NANCUANTE

Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile con postítulo en Economía y Finanzas de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como abogado de la División Jurídica del ministerio Secretaría General de la Presidencia y fue Fiscal del Fondo Nacional de Salud y abogado de la Fiscalía de la superintendencia de Isapres. Actualmente es Fiscal de la superintendencia de Salud.

Introducción

Analizar la gestión del recurso humano en el sector salud, requiere en primer lugar señalar que la dinámica del sector en los últimos años ha estado marcada por profundas transformaciones en su organización, los sistemas de financiamiento y los modelos de atención. En este contexto, se han establecido reformas a los trabajadores de la atención primaria de salud y a los funcionarios del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS), así como también se han producido cambios a la ley que rige a los médicos. En relación a lo mismo, se deben mencionar los hospitales experimentales, que quedaron sujetos a modalidades de contratación con altos niveles de flexibilidad.

Adicionalmente, el sector público en su conjunto ha estado en un proceso de transformación estructural. Se han impulsado políticas de incentivos variables sujetos al cumplimiento de metas y otras modificaciones a la carrera funcionaria y contratación de directivos. En particular, hay que destacar la reforma al servicio público en nuestro país desde el año 2003, con la dictación de la Ley 19.882, que estableció la “Nueva Política de Personal de los Funcionarios Públicos”. Dicha ley tuvo dos objetivos. En primer lugar, establecer un Sistema de Alta Dirección Pública que tiene como función gestionar la incorporación de altos directivos al Estado y velar por su formación y desarrollo. En segundo lugar, provocar una transformación y desarrollo de la carrera funcionaria, impulsando mecanismos que perfeccionen y hagan transparentes los sistemas de ingreso y promoción en la administración pública sobre la base del mérito y la idoneidad.¹

1. <http://www.serviciocivil.cl>

La preocupación por la gestión en el recurso humano tiene múltiples ángulos. Existe la cantidad adecuada de personal, tiene éste las competencias necesarias, sus niveles de renta son adecuados, existe un sistema de selección y mantención eficiente. Estos y otros temas conforman una extensa agenda de preocupaciones sobre un tema de la mayor relevancia para el proceso de cambio sectorial. Sin embargo, conectado a los temas de reforma, no parece que el tema principal sea el relativo a la flexibilidad laboral. Ha llegado a ser lugar común oír que las debilidades de la gestión en el sector salud se explican, en parte, por la existencia de estatutos funcionarios rígidos, que no fomentan la participación de las personas, que limitan las decisiones de los gestores, que entran la toma de decisiones, que castigan al que desea innovar; en fin, que no permiten en último término el desarrollo de las capacidades de quienes lo receptionan.

Adicionalmente podemos encontrar otros temas específicos, como los mecanismos de evaluación e incentivos y la creación de carreras para los directivos. Los gestores reclaman, entonces, que esos estatutos no les ayudan; pero los funcionarios, a su vez, reclaman que esos mismos estatutos son insuficientes para garantizar sus derechos, tanto desde la perspectiva remuneracional, como la inestabilidad de sus empleos y la inexistencia de la carrera funcionaria. Menos generalizado ha sido el debate respecto del impacto de los sistemas de incentivos basados en renta variable, y tampoco existen evaluaciones de su impacto. Con todo, pareciera ser que los gestores no están del todo conformes con el sistema, debido a una serie de fallas en su implementación que han neutralizado los posibles efectos de estímulo para un mayor y mejor rendimiento.

La problemática de análisis del tema de la gestión del recurso humano sectorial se complejiza por la coexistencia de diversos regímenes laborales, no necesariamente coherentes ni coordinados.

En una misma unidad de salud, por ejemplo un hospital, coexisten diversos estatutos para el personal que allí labora: Código del Trabajo, en casos excepcionales; Estatuto Administrativo, para el caso de los funcionarios no médicos; Ley Médica en caso de médicos cirujanos, cirujanos dentistas y químico farmacéuticos. Asimismo, en la atención municipal de salud, encontramos un estatuto específico. Esta situación debe ser considerada en el análisis porque introduce un elemento de mayor complejidad.

Otro elemento que no podemos descuidar en el análisis sectorial es la rigidez que significa para cualquier reforma el hecho de que, en nuestra Constitución Política de la República (CPR), se establecen ciertos principios que deben observarse al momento de regular una carrera funcionaria. Lo anterior obliga a profundizar en los aspectos jurídicos-administrativos del sector público en su conjunto.

Aspectos jurídicos

En esta sección se revisan los principales aspectos jurídicos vinculados con la gestión del recurso humano en el sector salud.

Principios constitucionales en que se funda la carrera funcionaria

Cuando se analizan las eventuales modificaciones o modernizaciones que han de implantarse en una carrera funcionaria determinada, siempre ha de tenerse en cuenta que no existe libertad plena para idear modelos.

Lo anterior, no solo desde la perspectiva de los grupos de presión que intentarán mantener sus prebendas e, incluso, acentuarlas.

De lo que estamos hablando en este acápite es de algo más complejo, esto es, de las reglas sobre la carrera funcionaria que nuestro ordenamiento constitucional se ha dado.

Por todos es sabido que la Constitución Política de la República es un conjunto de normas y principios que nadie puede violar; ni las autoridades, ni las personas, ni las leyes.

Para velar porque ello no ocurra, incluso nos hemos dotado de un órgano especial que vela por la constitucionalidad de las leyes que se discuten, aprueban o aplican: el Tribunal Constitucional.

Si bien no es el objeto principal de este estudio analizar tales principios, resulta imperioso que, aunque sea de un modo somero, pasemos revista a lo que la CPR nos dice sobre la carrera funcionaria.

a) El inciso primero del artículo 38, como norma madre que regula la carrera funcionaria

Señala el precepto constitucional:

Artículo 38.- Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

De la simple lectura de este precepto, es dable tener presente que las normas relativas a la carrera funcionaria son objeto de leyes cuya aprobación, modificación o derogación, exigen un importante número de votos por parte de los parlamentarios.

En efecto, las denominadas leyes orgánicas constitucionales requieren para ser aprobadas del voto conforme de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

En términos prácticos, si tenemos 120 diputados, el quórum de aprobación será de 69; y si tenemos 38 senadores, el quórum será de 22 votos.

Pero más allá de los votos, que pueden lograrse, la ley orgánica constitucional necesariamente debe ajustar sus disposiciones a los mandatos que sobre la carrera funcionaria ha dado la CPR.

b) Principios constitucionales sobre carrera funcionaria

1. La reserva legal de la carrera. Implica que en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, como es la carrera funcionaria para un empleado público, toca al legislador, y solo a él, disponer normas al respecto.
El Tribunal Constitucional, en sentencia Rol 239, declaró inconstitucional un proyecto de ley que permitía a las municipalidades, por acto administrativo, establecer sistemas de promoción funcionaria para su personal, puesto que esta materia es de reserva legal y de ley orgánica constitucional.
2. La estabilidad en la función o empleo, que implica que solo se podrá cesar en él por propia voluntad del empleado o por otra causa legal basada en el desempeño deficiente, en la pérdida de requisitos para ejercer la función, en el incumplimiento de sus obligaciones o en la supresión del empleo, salvo en los cargos de confianza exclusiva del Presidente de la República o del jefe del servicio; pero estos deben ser la excepción y calificarse así por su descripción, según su importancia, naturaleza o jerarquía, tratándose siempre de empleos específicos (*Argandoña, Gaceta Jurídica, 79: 8*).
3. La promoción, es decir, la posibilidad de ir ascendiendo grado a grado, y que conlleva el derecho a que se respeten las reglas del ascenso.
4. La calificación en el desempeño de sus cargos, que hace posible la promoción.
5. La capacitación y perfeccionamiento, que permiten un mejor desempeño en la función, una mejor calificación funcionaria y la consecuente posibilidad de promoción.

En consecuencia, cuando se acomete un nuevo esquema de las relaciones funcionarias del Estado, resulta un imperativo tener en mente estos principios, de suerte tal que su viabilidad sea no solo política, sino que constitucionalmente impecable.

Análisis de los estatutos funcionarios del personal que labora en salud

Para los efectos de una mejor comprensión de los diversos estatutos que rigen las relaciones del personal que labora en salud, hemos optado por analizar las siguientes materias: sistema de carrera funcionaria; sistema de remuneraciones; sistema de evaluación y calificaciones; y sistema de generación de altas autoridades.

Cada una de estas materias se analizará dependiendo del estatuto que se aplica a los funcionarios.

Para estos efectos, es preciso tener presente que existen, al menos, cinco estatutos:

1. El aplicable a la Atención Primaria Municipal (Ley 15.076).
2. El aplicable a los médicos cirujanos, cirujanos dentistas, químicos y farmacéuticos, contenido en la Ley 15.076.
3. El aplicable a los profesionales funcionarios, contenido en la Ley 19.664.
4. El aplicable a los demás profesionales, contenido en el Estatuto Administrativo, contenido a su vez en el DFL. 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.834 sobre Estatuto Administrativo.
5. El aplicable al Hospital Padre Alberto Hurtado.

De ellos, no nos referiremos a los de la Ley 15.076, puesto que ella, en rigor, se aplica principalmente a profesionales funcionarios que tienen jornadas de 28 horas, sin perjuicio que en las propuestas concretas que haremos señalemos el problema que existe con los cargos liberados de guardia.

Respecto de los del Estatuto Administrativo, nos referiremos solo a las diferencias que tienen con las reglas generales y no repetiremos lo dicho por otros autores en el capítulo que les correspondió trabajar sobre este tema.

Estatuto de Atención Primaria (EAP)

La Ley 19.378 del año 1995 contiene las normas generales relativas a la carrera funcionaria del personal que trabaja en la atención primaria municipal.

Hasta antes de esta ley, los trabajadores del sector primario de salud municipal se regían por las normas del Código del Trabajo.

Este cambio, para algunos (Arteaga, 2002), ha significado una rigidización de las relaciones laborales si se aprecia desde la perspectiva gerencial; no obstante, desde la perspectiva sindical, los mismos cambios han significado una reducción de las arbitrariedades de los administradores municipales.

A quienes se aplica

El EAP distingue dos clases de entidades: a) los establecimientos municipales de atención primaria de salud, y b) las entidades administradoras de salud municipal.

La carrera funcionaria

a. Dotación

La dotación está constituida por el número total de horas semanales de trabajo del personal que cada Entidad Administradora requiere para el funcionamiento de los establecimientos que administra.

La dotación adecuada para desarrollar las actividades de salud de cada año se fija por la Entidad Administradora correspondiente antes del 30 de septiembre

del año precedente, considerando para ello los siguientes aspectos: la población beneficiaria, las características epidemiológicas de la población beneficiaria, las normas técnicas que sobre los programas imparta el Ministerio de Salud, el número y tipo de establecimientos de atención primaria a cargo de la Entidad Administradora, y la disponibilidad presupuestaria para el año respectivo.

b. Ingreso

La regla general es que el ingreso se materialice a través de un contrato indefinido, previo concurso público de antecedentes.

Excepcionalmente se puede ingresar a la dotación sin concurso cuando existe permuta de cargos.

El EAP también contempla la existencia de funcionarios con contrato a plazo fijo para realizar tareas por periodos iguales o inferiores a un año calendario. El número de horas contratadas a través de esta modalidad no podrá ser superior al 20 por ciento de la dotación.

c. Estructura de la dotación

El personal regido por el EAP se clasifica en las siguientes categorías funcionarias:

Categoría	Requisitos
Médicos Cirujanos, Farmacéuticos, Químico-Farmacéuticos, Bioquímicos y Cirujano-Dentistas	Poseer el título profesional respectivo.
Otros profesionales	Poseer título profesional de una carrera de a lo menos ocho semestres de duración.
Técnicos de nivel superior	Poseer título técnico de nivel superior, que es el que se otorga a un egresado de un centro de formación técnica o de un instituto profesional que ha aprobado un programa de estudios de una duración mínima de 1.600 clases, que le confiere la capacidad y conocimientos necesarios para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional.
Técnicos de Salud	Poseer licencia de enseñanza media y haber realizado, a lo menos, un curso de auxiliar paramédico de 1.500 horas, debidamente acreditado ante el Ministerio de Salud.
Administrativos de Salud	Poseer licencia de enseñanza media.
Auxiliares de servicios de Salud	Poseer licencia de enseñanza básica.

La carrera funcionaria, para cada una de las categorías mencionadas, está constituida por 15 niveles diversos, sucesivos y crecientes, ordenados ascendentemente a contar del nivel 15. Todo funcionario debe estar clasificado en un nivel determinado, conforme a su experiencia, y su capacitación.

d. Modalidad de ascensos o promociones

Tres son los elementos que constituyen la carrera funcionaria:

EXPERIENCIA: el desempeño de labores en el sector, medido en bienes.

CAPACITACIÓN: el perfeccionamiento técnico profesional del funcionario a través de cursos o estadías programadas y aprobadas.

MÉRITO: la evaluación positiva que del desempeño del funcionario haga la comisión de calificación comunal.

De los elementos señalados, la experiencia y la capacitación se ponderan en puntajes cuya sumatoria permite el acceso a los niveles superiores. El mérito solo sirve para obtener una asignación pecuniaria (asignación de mérito).

Cada Entidad Administradora establece los puntajes de la carrera funcionaria para cada categoría.

El acceso a cada nivel opera a contar de la fecha en que el funcionario complete el puntaje requerido. Como lo ha señalado claramente la Contraloría General de la República,² para ser “promovido” en la línea jerárquica de la categoría correspondiente, basta que el funcionario sume el puntaje necesario, que es fijado por cada Entidad Administradora acorde lo previsto en sus respectivos reglamentos de carrera funcionaria, sin que se requiera la existencia de vacantes en ella, contemplándose, así, un sistema de promoción automático en la categoría en que se encuentra clasificado cada servidor.

Distinto es el caso cuando se trata de cambiar a una categoría diferente, ya que en esa situación solo podrá accederse mediante el mecanismo del concurso público, pero únicamente en el evento que existan horas vacantes en la dotación para ingresar a la categoría de que se trate y, además, el funcionario cumpla con los requisitos exigidos para el desempeño del respectivo cargo.

En este contexto, por lo tanto, el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal solo contempla un sistema de promoción automático respecto de los niveles dentro de la categoría en que se encuentre ubicado el funcionario, pero no así respecto de distintas categorías, puesto que el servidor debe mantenerse en su categoría, sin que pueda pasar a otra diversa, salvo si el municipio convoca a concurso público.

e. Término de la carrera

Los funcionarios de una dotación municipal de salud dejan de pertenecer a ella solamente por alguna de las siguientes causales:

- i. Renuncia voluntaria;
- ii. Falta de probidad, conducta inmoral o incumplimiento grave de las obligaciones funcionarias, establecidos fehacientemente por medio de un sumario;
- iii. Vencimiento del plazo del contrato;
- iv. Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional, en relación con la función que desempeñen en un establecimiento municipal de atención primaria de salud;
- v. Disminución o modificación de la dotación;

2. Dictamen 48.077 de 23 de noviembre de 2004.

- vi. Calificación en lista de Eliminación o, en su caso, en lista Condicional, por dos periodos consecutivos o tres acumulados;
- vii. Salud irrecuperable o incompatible con el desempeño de su cargo;
- viii. Estar inhabilitado para el ejercicio de funciones en cargos públicos, o hallarse condenado por crimen o simple delito, con sentencia ejecutoriada; y
- ix. Fallecimiento.

Sistema de remuneraciones

El EAP contempla tres categorías de emolumentos que constituyen remuneración:

- a. *El Sueldo Base*, que es la retribución pecuniaria de carácter fijo y por periodos iguales que cada funcionario tendrá derecho a percibir conforme al nivel y categoría funcionaria en que esté clasificado o asimilado y que se encuentre señalado en el respectivo contrato. Dependiendo de la categoría, va desde los \$ 91.731 (auxiliares de servicio de Salud) hasta los \$ 290.547 (médicos cirujanos, farmacéuticos, químico-farmacéuticos, bioquímicos y cirujanos-dentistas). Si se trata de contratos por jornadas parciales, el sueldo base no puede ser inferior al mínimo nacional proporcionalmente calculado en relación con la jornada de trabajo.
- b. *La Asignación de Atención Primaria Municipal*, que es un incremento del sueldo base a que tiene derecho todo funcionario por el solo hecho de integrar una dotación. Esta asignación la reciben todos los funcionarios y corresponde a un 100 por ciento del sueldo base definido para cada categoría.
- c. Otras asignaciones:

Asignación por responsabilidad directiva. El director de un consultorio tiene derecho a esta asignación que oscila entre un 10 a un 30 por ciento de la suma del sueldo base y de la asignación de atención primaria que le corresponda. El resto del personal que ejerza funciones de responsabilidad, tiene derecho a percibir esta asignación en un porcentaje de un 5 y hasta un 15 por ciento aplicado sobre igual base.

Asignación por desempeño en condiciones difíciles. Se otorga a quienes laboren en establecimientos reconocidos como urbanos o rurales por el Ministerio de Salud, y calificados como establecimientos de desempeño difícil. Consiste en porcentajes que pueden ser de 5, 10 o 30 por ciento, en el caso de consultorios urbanos, y de 10, 19 y 26 por ciento, en caso de consultorios rurales, aplicados sobre la suma del sueldo base y la asignación de atención primaria municipal, en relación con una jornada de 44 horas semanales. También se aplica a los funcionarios que trabajen en un Servicio de Atención Primaria de Urgencia (SAPU), caso en que el porcentaje es de 15 por ciento.

Asignación de zona. Consiste en un porcentaje sobre el sueldo base, equivalente al establecido para los funcionarios del sector público según el lugar en que ejecuten sus acciones de atención primaria de salud.

Asignación de mérito. El 35 por ciento de funcionarios mejor evaluados en cada categoría de la dotación y que estén ubicados en Lista 1 o Lista 2, perciben un 10, 20 o 35 por ciento calculado sobre el sueldo base, dependiendo del tramo en que se ubique; se paga en cuatro cuotas.

Asignaciones extraordinarias. Las aprueba del Concejo Municipal, son de carácter transitorio (no exceden el 31 de diciembre de cada año), y pueden otorgarse a una parte o a la totalidad de la dotación de salud de uno o más establecimientos dependientes de la municipalidad.

Las remuneraciones se fijan por mes, en número de horas de desempeño semanal.

Sistema de evaluación y calificaciones

a. Objetivos del sistema

- Evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario.
- Determinar el derecho a percibir asignación de mérito y, en tal caso, el tramo que le corresponde
- Servir de base para poner término a la relación laboral.
- Ponderar la contribución del trabajador al logro de las metas, planes y programas, calidad de los servicios y grado de satisfacción de los usuarios del respectivo establecimiento.
- Convertirse en una instancia de formación y refuerzo positivo de las conductas meritorias y de rectificación de desempeños insatisfactorios.

b. Características

El sistema es descentralizado. Es decir, la ley y el reglamento establecen parámetros generales, pero cada entidad administradora se encarga de operativizar a su realidad local.

La calificación evalúa los doce meses de desempeño funcionario comprendidos entre el 1° de septiembre y 31 de agosto del año siguiente.

Todos los funcionarios que tengan a lo menos seis meses de desempeño continuo o discontinuo en el periodo serán calificados. Quienes no reciban calificación mantendrán en el periodo la calificación anterior.

c. Las listas que contienen la calificación

Los funcionarios serán ubicados en alguna de las listas de calificación de acuerdo al puntaje obtenido en el respectivo proceso.

Existirán cuatro listas: Lista 1, Lista 2, Lista 3 y Lista 4.

El reglamento de calificaciones de la entidad administradora determinará los puntajes que corresponden a cada una de ellas.

La Lista 3 corresponde a la lista Condicional y la Lista 4, a la de Eliminación.

Generación de altas autoridades

Solo pueden ser directores de establecimientos de atención primaria de salud municipal, algunos de los siguientes profesionales:

- a. Médicos cirujanos, farmacéuticos, químicos-farmacéuticos, bioquímicos y cirujanos-dentistas;
- b. Asistentes sociales, enfermeras, kinesiólogos, matronas, nutricionistas, tecnólogos médicos, terapeutas ocupacionales y fonoaudiólogos; y
- c. Otros con formación en el área de salud pública, debidamente acreditada.

El nombramiento de director tiene una duración de tres años.

Con la debida antelación se llamará a concurso público de antecedentes, pudiendo postular el director que termina su periodo.

El director que, antes de ejercer como tal, hubiere tenido contrato indefinido, volverá a desempeñarse en dicha calidad, sin necesidad de concurso, en establecimientos de la misma comuna y hasta por igual número de horas que tenía contratadas antes de ejercer la función de director, en el evento que habiendo re-postulado no resulte seleccionado en el concurso público respectivo o no vuelva a postular a dicho cargo.

Estatuto aplicable a profesionales funcionarios de la Ley 19.664

La Ley 19.664 del año 1999 contiene las normas generales relativas a la carrera funcionaria del personal que trabaja en los establecimientos asistenciales de los Servicios de Salud.

A quiénes se aplica

A los profesionales funcionarios, esto es, los médicos-cirujanos, farmacéuticos o químico-farmacéuticos, bioquímicos y cirujanos dentistas que desempeñen cargos con jornadas de 11, 22, 33 y 44 horas semanales, incluidos los cargos de la planta de Directivos, que se desempeñen en las siguientes dependencias de los Servicios de Salud: Dirección de los Servicios, Hospitales, Institutos, Centros de Referencia de Salud, Centros de Diagnóstico Terapéutico, Direcciones de Atención Primaria, Consultorios y Postas Rurales.

La carrera funcionaria

a. Dotación

Las dotaciones de personal asignadas a los Servicios de Salud, en lo que se refiere a los profesionales funcionarios no directivos, se expresan en cargos.

La Ley de Presupuestos del Sector Público fija para el conjunto de los Servicios de Salud la dotación de personal expresada en horas semanales de trabajo.

Por resolución del Ministerio de Salud se distribuyen las horas entre los Servicios de Salud.

A su vez, los directores de los Servicios de Salud, previa consulta a los directores de establecimientos bajo su dependencia, mediante resolución, organizarán, distribuirán y estructurarán las plantas de horas en cargos de profesionales funcionarios de 11, 22, 33 o 44 horas semanales, según las distintas profesiones y con las jornadas que se requieran para el cumplimiento de las finalidades de los respectivos Servicios de Salud.

Asimismo, pueden, de la misma forma, reconfigurar, fraccionar o fusionar dichos cargos cuando se encuentren vacantes o cuando un profesional, por razones fundadas, solicite rebaja horaria mientras sirve el cargo y así lo resuelva la autoridad considerando los intereses y necesidades del Servicio.

La dotación de horas estará destinada a la provisión de empleos a contrata de la Etapa de Destinación y Formación, y de empleos de planta y a contrata de la Etapa de Planta Superior.

b. Ingreso

La carrera funcionaria está estructurada en dos etapas: la Etapa de Destinación y Formación, y la Etapa de Planta Superior.

b.1 La Etapa de Destinación y Formación y su ingreso

La Etapa de Destinación y Formación se cumple mediante el desempeño de empleos a contrata y la permanencia en ella no podrá exceder de nueve años, anuales y prorrogables.

El director de cada Servicio de Salud podrá autorizar fundadamente la prórroga de los contratos de aquellos profesionales funcionarios que al noveno año de permanencia en la Etapa de Destinación y Formación aún se encuentren cumpliendo un programa de especialización. Dicha prórroga podrá otorgarse por el plazo máximo de dos años para el solo efecto de cumplir dicho programa.

A partir del sexto año, los profesionales pueden postular a los concursos que se llamen para proveer cargos de la Etapa de Planta Superior.

El ingreso a esta Etapa puede hacerse de dos formas:

La regla general:

Por regla general, el ingreso a la Etapa de Destinación y Formación se efectúa mediante un proceso de selección que debiera ser objetivo, técnico e imparcial, y que se debe desarrollar a nivel nacional a lo menos una vez al año.

Existe una comisión encargada del proceso de selección, designada en cada oportunidad por el subsecretario de Redes Asistenciales, la que puede considerar la aplicación de instrumentos de selección tales como oposición de antecedentes, pruebas, entrevistas, exámenes u otros que evalúen las competencias del postulante para el ejercicio del cargo. Dichos instrumentos deben ser públicos y abiertos a todo participante y tienen carácter de nacional.

La comisión debe estar integrada, entre otros, por dos profesionales funcionarios de la respectiva profesión, propuestos por las asociaciones gremiales sucesoras de los Colegios Profesionales correspondientes.

Resuelto el proceso de selección coordinado por la Subsecretaría mencionada, ésta comunicará a los Servicios de Salud la nómina de los profesionales seleccionados que hubiesen aceptado los cargos ofrecidos por los respectivos Servicios y les remitirá los antecedentes de los interesados para que se dispongan las correspondientes contrataciones.

La excepción:

Los directores de los Servicios de Salud están facultados para contratar directamente profesionales funcionarios en la Etapa de Destinación y Formación, cuando circunstancias fundadas lo justifiquen en razón de necesidades del Servicio, en forma transitoria y por periodos determinados.

Estas contrataciones podrán disponerse en toda época del año con cargo a la dotación de horas asignadas a esta etapa, sea cual fuere la causa por la que se encuentren disponibles, siempre que no excedan del 20 por ciento de la dotación de horas asignadas a ella, en cada Servicio.

Requisito general de ingreso de los médicos cirujanos:

Desde el 20 de abril de 2009, para ingresar por vez primera a los cargos o empleos de médico cirujano, se debe rendir un examen único nacional de conocimientos de medicina y haber obtenido un puntaje mínimo que de acuerdo al reglamento es un 51 por ciento.

b.2 La Etapa de Planta Superior y su ingreso

La Etapa de Planta Superior está conformada por tres niveles (I, II y III), asociados a la percepción de la asignación de experiencia calificada.

Esta etapa está integrada por profesionales que, por su formación y experiencia, desempeñen funciones que involucren la aplicación sistemática de sus conocimientos y competencias en beneficio de la población usuaria, en la formación de nuevos profesionales o en la coordinación y supervisión de equipos o grupos de trabajo.

El ingreso se efectúa, previo concurso público, por nombramiento en calidad de titular de un cargo de planta, en el Nivel I.

Excepcionalmente, y en casos debidamente justificados en razones de servicio, se puede llamar a concurso para cargos vacantes en otro nivel, siempre que en el respectivo organismo no existan profesionales acreditados para ese nivel con la especialidad o competencia profesional correspondiente, y haya cupos disponibles de asignación de experiencia calificada.

Con todo, e independientemente del nivel a que sea llamado el concurso, si quien resulta seleccionado para un cargo de titular en la Etapa de Planta Superior se

hallare percibiendo en dicha calidad, en el mismo Servicio de Salud, una asignación de experiencia calificada de nivel superior a la del cargo que se concursara, se le reconocerá en el nuevo cargo al menos su antiguo nivel de asignación y de ubicación en la Etapa, siempre que existan recursos disponibles para el conjunto de los Servicios de Salud.

El mismo derecho tendrán aquellos profesionales que sean titulares de un cargo en la Etapa de Planta Superior, que posean especialidades o subespecialidades críticas o en falencia y que provengan, sin solución de continuidad, de un Servicio de Salud distinto del que llama a concurso, siempre y cuando se cumplan además los siguientes requisitos:

- Que las bases del respectivo concurso dejen expresa constancia de que el reconocimiento regirá para el cargo que se concursara, siempre que existan recursos disponibles para el conjunto de los Servicios de Salud, y
- Que el nuevo cargo para el que se llame a concurso requiera la misma especialidad o subespecialidad del profesional beneficiario del reconocimiento.

Lo dispuesto precedentemente se aplicará también a los profesionales funcionarios que sirvan empleos a contrata en la Etapa de Planta Superior.

c. Modalidad de ascensos o promociones

Etapa de Destinación y Formación:

No existe norma sobre promociones o ascensos. Ello, por cuanto se trata de una etapa en que las personas se desempeñan a contrata, por un año, renovables.

Etapa de Planta Superior:

En rigor, existe promoción o ascenso de modo indirecto.

Recordemos que esta etapa está conformada por tres Niveles: I, II y III. Cada nivel da derecho a gozar de una asignación de experiencia, que se calcula sobre el sueldo base, del siguiente monto: Nivel I: 40 por ciento; Nivel II: 82 por ciento; Nivel III: 102 por ciento.

Transcurridos cinco años de permanencia en un cargo de planta o en un empleo a contrata, en los Niveles I o II, los profesionales podrán presentar sus antecedentes para acreditación de excelencia, siempre que cumplan con los requisitos que establezca el reglamento.

Quienes no aprueben esta acreditación seguirán sometidos a las normas generales sobre presentación para acreditación ordinaria, la que obligatoriamente debe hacerse cada nueve años.

Los profesionales que aprueben la acreditación accederán en el respectivo cargo al nivel inmediatamente siguiente, siempre que exista cupo financiero para ello, lo que deberá ser reconocido por resolución del director. En tal caso, percibirán la asignación de experiencia calificada en el porcentaje correspondiente a ese nivel.

De no existir cupo, pasarán a integrar, por orden de precedencia, una nómina que para esos efectos llevará el Servicio, en espera de cupo financiero. El nuevo monto del beneficio se pagará solo desde que se genere dicho cupo financiero.

En todo caso, para los efectos del plazo al que deban someterse a una nueva acreditación (cada nueve años), los profesionales que se encuentren en la nómina podrán abonar el tiempo que deban esperar por el cupo financiero para acceder al siguiente nivel de la etapa, debiendo considerarse, asimismo, los logros alcanzados durante este tiempo por los profesionales en el ejercicio de sus funciones.

Los profesionales que no aprueben la acreditación a que deban someterse mantendrán su cargo y el nivel en que se encontraren, pero deberán presentar anualmente sus antecedentes para nuevas acreditaciones en ese cargo.

d. Término de la carrera

Etapa de Destinación y Formación:

Además de las reglas generales (por renuncia, destitución o mala evaluación en las calificaciones), se encuentra la llegada del plazo; es decir, dado que se trata de nombramientos a contrata, estos tienen una duración máxima de un año, prorrogables, de suerte tal que bien puede ocurrir que en esta etapa el respectivo nombramiento no se prorrogue.

Etapa de Planta Superior:

Al igual que en el caso anterior, se aplican las reglas generales, incluida la no renovación de nombramientos a contrata.

Para el caso de quienes sean titulares de planta, la no presentación de antecedentes para su acreditación al cabo de nueve años sirviendo en Nivel I o II, hará incurrir al profesional en la pérdida de requisitos para continuar ejerciendo la función, y se le declarará vacante el respectivo cargo dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que debió someterse a acreditación.

Sistema de remuneraciones

Las remuneraciones pueden ser permanentes y transitorias.

a. Son permanentes

Sueldo base. Retribución pecuniaria de carácter fijo y por periodos iguales, asignada al cargo o empleo y que constituye la única base de cálculo para el goce de las demás remuneraciones, a excepción de las bonificaciones de desempeño. El sueldo base mensual por las jornadas de 11, 22 y 33 horas semanales es proporcional al sueldo base establecido para la jornada de 44 horas.

Asignación de antigüedad. Estipendio que se concede por cada tres años de servicios como profesional funcionario en los Servicios de Salud, con un límite de trece trienios, cuyo monto se determina aplicando sobre el sueldo base los porcentajes que van desde 34 por ciento (primer trienio) a 72 por ciento (dé-

cimo tercer trienio). Son válidos para el reconocimiento de esta asignación, los servicios prestados como profesional funcionario en cualquier calidad jurídica, en los Servicios de Salud o en sus antecesores legales, en la Atención Primaria Municipal, o en cargos directivos regidos por la Escala Única de Sueldos; así como los tiempos servidos como médico cirujano, cirujano dentista, químico farmacéutico, farmacéutico o bioquímico, en calidad de planta o a contrata, en municipalidades, establecimientos de salud de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile y de las Cajas de Previsión de dichas instituciones; Servicio Médico Legal; Gendarmería de Chile; universidades estatales y reconocidas por el Estado, y para empleadores particulares que ejerzan funciones delegadas de un servicio público de salud (estos servicios, una vez reconocidos, no podrán hacerse valer nuevamente, con la misma finalidad, en caso de producirse interrupción de funciones).

Asignación de Experiencia Calificada. Estipendio que se otorga en reconocimiento al nivel de calificación técnica y de competencia de los profesionales funcionarios que pertenezcan a la Etapa de Planta Superior, en porcentajes de 40 por ciento (Nivel I), 82 por ciento (Nivel II) y 102 por ciento (Nivel III), calculados sobre el sueldo base.

Asignación de reforzamiento profesional diurno. Estipendio destinado a retribuir el desempeño profesional en jornadas diurnas en los establecimientos de los Servicios de Salud. Si está en Etapa de Destinación y Formación, equivale al 23 por ciento del sueldo base; si está en Etapa de Planta Superior, equivale al 92 por ciento del sueldo base.

b. Son transitorias

Asignación de responsabilidad. Destinada a retribuir la importancia o jerarquía de los cargos directivos y el ejercicio de funciones de dirección, coordinación, supervisión o mando encomendadas a los profesionales, y consiste en un porcentaje sobre el sueldo base no inferior al 10 por ciento ni superior al 130 por ciento. El director de cada Servicio de Salud determina el porcentaje de esta asignación, de acuerdo con las disponibilidades de recursos y las necesidades de los establecimientos bajo su dependencia.

Asignación de estímulo. Estipendio que podrá otorgarse por las horas de la jornada semanal que los profesionales funcionarios desempeñen en actividades, lugares o condiciones especiales, o por las competencias profesionales exigidas para determinados puestos de trabajo que el Servicio de Salud correspondiente requiera incentivar para cumplir los planes y programas de salud. No podrá exceder del 180 por ciento del sueldo base y se pagará por las horas de la jornada semanal que el profesional tenga efectivamente asignadas a la función objeto de este estímulo. La fija el director del Servicio de Salud.

Bonificación por desempeño individual. Está asociada al proceso de calificaciones y se paga al 30 por ciento de los profesionales funcionarios de cada estableci-

miento mejor evaluados durante el año inmediatamente anterior a aquel en que se efectúe el pago, siempre que hayan sido calificados en Lista 1 o en Lista 2; su monto asciende a 10 por ciento para el 15 por ciento de los profesionales mejor evaluados y 5 por ciento para los profesionales que les sigan en orden descendente de evaluación, hasta completar el 30 por ciento, calculado sobre el sueldo base, asignación de antigüedad y asignación de experiencia calificada, percibidas por el profesional respectivo durante el año evaluado.

Bonificación por desempeño colectivo. Se otorga al conjunto de los profesionales de las unidades de trabajo que deban cumplir las metas de desempeño institucional que se convengan con el Servicio de Salud o con el establecimiento correspondiente; equivale hasta el 10 por ciento del total anual de remuneraciones pagadas por concepto de la suma del sueldo base, asignación de antigüedad y asignación de experiencia calificada, cuando correspondan, y que los profesionales hubiesen percibido durante el año en que cumplieron un programa de trabajo.

Generación de altas autoridades

Se encuentran sometidos a las normas sobre Alta Dirección Pública los siguientes cargos: director de Hospital, subdirector médico Hospital, subdirector administrativo Hospital.

Estatuto administrativo aplicable a los demás funcionarios que trabajan en un hospital

Existe una tercera clase de trabajadores que desempeñan sus funciones en salud, pero a los que se les aplica el Estatuto Administrativo general.

En esta parte, solo nos referiremos a aquellos aspectos que difieren de las reglas generales aplicables a los demás funcionarios públicos.

El texto que contiene las normas distintivas de esta clase de empleados públicos, se encuentra en el DFL. 1, de 2005, de Salud, que, entre otras cosas, fijó el texto refundido del DL. 2763, de 1979.

A quiénes se aplican estas normas excepcionales

A los funcionarios de los Servicios de Salud regidos por las disposiciones de la Ley 18.834, sobre Estatuto Administrativo, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se fijó por el DFL. 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

Carrera funcionaria

a. Dotación

Hasta el 15 por ciento de los empleos a contrata de la dotación efectiva de personal de los Servicios de Salud, se expresará, para los asimilados a la planta de profesionales regidos por el Estatuto Administrativo, en horas semanales de

trabajo, y será distribuido anualmente entre estos organismos por resolución del Ministerio de Salud.

Los Servicios de Salud no podrán realizar contrataciones por menos de 22 horas.

Conforme a lo señalado en el inciso precedente, los funcionarios que se encuentren contratados en empleos de 44 horas asimilados a los grados de la planta de profesionales, podrán voluntariamente, y previa aprobación del respectivo director de Servicio de Salud, reducir su jornada a empleos de 22 horas. En tal caso, el Servicio podrá contratar profesionales haciendo uso de las horas que queden disponibles.

Los empleos de profesionales a contrata de 22 horas darán derecho a percibir, en un porcentaje proporcional del 50 por ciento, los conceptos remuneracionales a que tiene derecho el desempeño de un empleo de 44 horas semanales, cualquiera que sea la regulación específica de cada uno de ellos.

Un mismo funcionario no podrá ser contratado, en total, por más de 44 horas, efecto para el cual se considerarán todos los nombramientos que posea en cualquier órgano de la Administración del Estado.

Los funcionarios contratados por 22 horas no podrán desempeñarse en los puestos de trabajo del sistema de turnos rotativos. En consecuencia, no tendrán derecho a percibir la asignación de turno, que veremos más adelante.

b. La promoción en la carrera funcionaria

b.1 De las plantas de técnicos, administrativos y auxiliares

La promoción de estos funcionarios de las Subsecretarías del Ministerio de Salud, del Instituto de Salud Pública de Chile, de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud y de los Servicios de Salud, se efectuará mediante un procedimiento de acreditación de competencias, en el cual se evaluará la capacitación, la experiencia calificada y la calificación obtenida por el personal en el periodo objeto de acreditación, con una ponderación de 33 por ciento, 33 por ciento y 34 por ciento, respectivamente.

Los funcionarios deberán someterse anualmente al sistema de acreditación de competencias en el cargo que sirvan.

Con el resultado de los procesos de acreditación de competencias, los servicios confeccionarán un escalafón de mérito para el ascenso, disponiendo a los funcionarios de cada grado de la respectiva planta en orden decreciente conforme al puntaje obtenido en dicho proceso, el que tendrá una vigencia anual a contar del 1 de enero de cada año.

Producida una vacante, será promovido el funcionario que se encuentre en el primer lugar del referido escalafón. En caso de producirse un empate, operarán los criterios de desempate establecidos en el artículo 51 de la Ley 18.834, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se fijó por el DFL. 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

b.2 De la planta de directivos de carrera y de la planta de profesionales

La promoción de estos funcionarios de las Subsecretarías del Ministerio de Salud, del Instituto de Salud Pública de Chile, de la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud y de los Servicios de Salud, se hará por concursos internos.

Las bases de los concursos internos considerarán cuatro factores, a saber: capacitación pertinente, evaluación del desempeño, experiencia calificada y aptitud para el cargo. Cada uno de estos factores tendrá una ponderación de 25 por ciento.

Para estos efectos existirá un comité conformado por el jefe de personal o por quien ejerza las funciones de tal, y por quienes integran el Comité de Selección, esto es, quienes integran la junta calificadora central o regional. Se considera, además, la participación con derecho a voz de un representante de la asociación de funcionarios de los profesionales que, según su número de afiliados, posea mayor representatividad a nivel nacional, regional o local, según corresponda.

En los concursos será promovido al cargo vacante el funcionario que obtenga el mayor puntaje y en ellos podrán participar los funcionarios profesionales de la planta que se ubiquen en los grados inferiores según la tabla señalada en el DFL. 1, de 2005, de Salud.

Remuneraciones

Además de los estipendios propios como funcionario a quien se le aplica el Estatuto Administrativo, estos trabajadores pueden gozar de las siguientes asignaciones:

Asignación de desarrollo y estímulo al desempeño colectivo. Se otorga al personal de las plantas de auxiliares, administrativos y técnicos de los Servicios de Salud; tiene un componente base (10,5 por ciento para auxiliares y administrativo y 10 por ciento para los técnicos) y otro variable asociado al cumplimiento anual de metas sanitarias y al mejoramiento de la atención proporcionada a los usuarios de los Servicios de Salud.

Asignación de acreditación individual y estímulo al desempeño colectivo. Se otorga al personal perteneciente a la planta de profesionales de los Servicios de Salud y al personal de la planta de directivos de carrera ubicados entre los grados 17 y 11, ambos inclusive, regidos por el Estatuto Administrativo; tiene un componente por acreditación individual y otro asociado al cumplimiento anual de metas sanitarias y mejoramiento de la atención proporcionada a los usuarios de los Servicios de Salud.

Asignación de estímulo a la función directiva. Se otorga al personal de la planta de directivos de confianza y de carrera superiores al grado 11 de los Servicios de Salud, regidos por el Estatuto Administrativo; el monto mensual que corres-

ponde a cada funcionario se calcula sobre el sueldo base más las asignaciones establecidas en los artículos 17 y 19 de la Ley 19.185 y, cuando corresponda, la asignación de responsabilidad superior otorgada por el DL. 1770, de 1977, y la asignación del artículo 2° de la Ley 19.699.

Asignación de turno. Se otorga al personal de planta y a contrata de los Servicios de Salud, regidos por el Estatuto Administrativo, que labora efectiva y permanentemente en puestos de trabajo que requieren atención las 24 horas del día, durante todos los días del año, en un sistema de turno integrado por cuatro o tres funcionarios, quienes alternadamente cubren ese puesto de trabajo, en jornadas de hasta 12 horas, mediante turnos rotativos. La Ley de Presupuestos, respecto de cada Servicio de Salud, expresará el número máximo de funcionarios afectos al sistema de turno integrado por cuatro y por tres funcionarios, separadamente.

Asignación de responsabilidad. Se otorga al personal de la planta de profesionales de los Servicios de Salud, regidos por Estatuto Administrativo, con jornadas de 44 horas, que desempeñen funciones de responsabilidad de gestión en los Hospitales, Consultorios Generales Urbanos y Rurales, Centros de Referencia de Salud (CRS) y Centros de Diagnóstico Terapéutico (CDT); se otorga mediante concurso.

Estatuto de los trabajadores del Hospital Experimental Padre Alberto Hurtado

Cuando se discutió a fines de los noventa la llamada Ley FONASA (Ley 19.650, de 1999), se agregó una disposición transitoria que permitía la creación de tres establecimientos experimentales.

Uno de ellos fue el Hospital Padre Alberto Hurtado.

El DFL. 29, de 2000, de Salud, contempla su estatuto y, en lo que nos incumbe, contiene algunas normas interesantes de conocer.

Ingreso al hospital y promociones

Los trabajadores del Establecimiento, salvo aquellos de exclusiva confianza, serán seleccionados previo concurso público y darán origen a un contrato de carácter indefinido.

En este contrato se deberá establecer, al menos:

- a. Lugar y fecha del contrato.
- b. Individualización de las partes.
- c. Naturaleza de los servicios y lugar o lugares en que hayan de prestarse. Con todo, el director del Hospital podrá modificar las funciones asignadas o el lugar en que ellas deban prestarse, a condición de que se trate de labores similares y sin que ello importe menoscabo para el trabajador. Asimismo, podrá

alterar la distribución de la jornada de trabajo convenida, sea anticipando o postergando la hora de ingreso al trabajo, debiendo dar aviso al trabajador a lo menos con 24 horas de anticipación.

- d. La remuneración.
- e. Duración y distribución de la jornada de trabajo y turnos, en su caso.
- f. Plazo del contrato, en el caso de los contratos a plazo fijo, o la mención de ser de carácter indefinido.

Cuando circunstancias fundadas lo justifiquen en razón de necesidades del Establecimiento, el jefe superior estará facultado para contratar directamente trabajadores. Estas contrataciones, en su conjunto, no podrán exceder del 20 por ciento de las horas de la dotación.

La contratación directa se dispondrá siempre por un plazo determinado que no podrá exceder del 31 de diciembre de cada año y los trabajadores que los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiese sido propuesta la prórroga con 30 días de anticipación, a lo menos.

Las contrataciones que importen para el personal la promoción a un grado superior, se dispondrán previo concurso interno.

Remuneraciones

El sistema de remuneraciones estará conformado por una escala de sueldos base mensuales y por asignaciones o bonificaciones permanentes, transitorias, variables o eventuales.

Las asignaciones o bonificaciones estarán asociadas a todos o algunos de los siguientes aspectos: experiencia funcionaria, calificación profesional o técnica, desempeño de cargos o funciones directivas o de jefaturas, estímulos a la función, desempeño individual, logro o cumplimiento de metas de gestión o institucionales, características del mercado laboral u otros aspectos vinculados a la gestión.

Además, el director podrá establecer un sistema de incentivos de otra naturaleza, tales como otorgamiento de uniformes, colación, movilización y cursos de perfeccionamiento. En todo caso, estos incentivos no podrán alterar las obligaciones de los funcionarios.

Calificaciones

Los trabajadores del hospital estarán sujetos a un sistema de calificaciones que tendrá por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada trabajador, atendidas las exigencias y características de su cargo; deberán ser calificados anualmente y ubicados en alguna de las siguientes listas: Lista 1, de Distinción; Lista 2, Buena; Lista 3, Condicional; Lista 4, de Eliminación.

Terminación del contrato

El contrato de aquellos trabajadores del Establecimiento, que no sean de exclusiva confianza, terminará por:

- a. Conclusión del trabajo o servicio objeto del contrato;
- b. Salud incompatible con el cargo o enfermedad irrecuperable, de acuerdo con la normativa vigente en la materia;
- c. Acuerdo de las partes;
- d. Renuncia, debiendo dar aviso escrito al superior jerárquico con treinta días de anticipación, a lo menos;
- e. Medida disciplinaria de destitución;
- f. Evaluación deficiente de su desempeño funcionario, en conformidad a la ley y su reglamento;
- g. Falta de probidad, vías de hecho, injurias o conducta inmoral grave debidamente comprobada;
- h. No concurrencia a sus labores sin causa justificada durante dos días seguidos o un total de tres días en el mes, o la ausencia injustificada, o sin aviso previo, si ello significare un retardo o perjuicio grave para las tareas encomendadas;
- i. Abandono del trabajo, entendiéndose por tal la salida intempestiva o injustificada del lugar de trabajo durante las horas de desempeño de su labor, sin permiso de quien deba otorgárselo, y la negativa a realizar las labores convenidas en el contrato, sin causa justificada;
- j. Incumplimiento grave de las obligaciones, deberes y prohibiciones que impone la ley o deriven de la función para la cual ha sido contratado;
- k. Necesidades del Establecimiento, que determinará su director solamente una vez al año, tales como las derivadas de la dotación anual de personal que se fije en la Ley de Presupuestos del Sector Público, de la racionalización, modernización o cambio de naturaleza de las funciones que haga necesaria la separación de uno o más funcionarios. En estos casos, si el contrato hubiere estado vigente un año o más, se le debe pagar al trabajador una indemnización equivalente a treinta días de la última remuneración mensual devengada por cada año de servicio y fracción superior a seis meses, prestados continuamente al Establecimiento, con tope de 11 años y no más de 90 unidades de fomento por mes. El trabajador que perciba esta indemnización no podrá ser contratado por el Establecimiento dentro de los cinco años siguientes al término del contrato.
- l. Fallecimiento.

Cuadros comparativos

A continuación, expondremos lo señalado más arriba en una serie de cuadros comparativos, para entender mejor las semejanzas y diferencias de los distintos regímenes estatutarios analizados.

Carrera funcionaria

	APS	Ley 19.664	Estatuto Administrativo	Hospital Padre Hurtado
Dotación	Número de horas semanales adecuadas para un año. Se establece cada año.	Cargos traducidos en horas (11, 22, 33, 44)	Cargos definidos por ley 15% horas semanales	Ley de Presupuestos la fija y se expresa en horas semanales
Estructura	6 categorías / 15 niveles cada una	2 etapas: Destinación y Formación (EDF) 9 años Planta Superior (EPS) 3 niveles, 9 años cada uno	Regla general	Primer Nivel: Director Segundo Nivel: Gerente General Tercer Nivel: Gerentes Jefes de Departamentos
Ingreso	Concurso público contrato indefinido	EDF selección anual nacional EPS concurso público para Nivel I	Regla general	Concurso público; se traduce en contrato indefinido
Ascensos	Dentro de la categoría, promoción automática Para pasar a otra categoría, concurso	EDF no existe EPS cada 9 años si acredita excelencia y existe cupo	Planta directivos de carrera y profesionales, por concurso interno Otras plantas acreditan competencias y ascienden si hay cupo	No hay
Término	9 causales	EDF llegada de plazo EPS no acreditación excelencia	Regla general	12 causales, incluida necesidades del establecimiento

Sistema de remuneraciones e incentivos

	APS	Ley 19.664	Estatuto Administrativo	Hospital Padre Hurtado
Permanentes	<ul style="list-style-type: none"> - Sueldo base (depende categoría 290 a 91 miles de pesos) - Asignación APS (100%) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sueldo base calculado para 44 horas semanales - Antigüedad (trienios) - Experiencia calificada (40, 82, 102%) - Reforzamiento profesional diurno 	Regla general	Escala de sueldos base mensuales
Variables o transitorias	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidad directiva - Estímulo - Desempeño en condiciones difíciles - Zona - Mérito - Extraordinarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Responsabilidad - Desempeño individual - Desempeño colectivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo y estímulo al desempeño colectivo (auxiliares, técnicos y administrativos) - Acreditación individual y estímulo a desempeño colectivo (Profesionales y directivos de carrera) - Estímulo función directiva - Turnos - Responsabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Experiencia funcionaria - Calificación profesional o técnica - Cargos o funciones directivas o jefaturas - Estímulos a la función - Desempeño individual - Cumplimiento metas gestión o institucionales - Características mercado laboral u otros aspectos vinculados a la gestión - Otros incentivos: uniformes, colación, movilización y cursos perfeccionamiento

Sistema de evaluación

	APS	Ley 19.664	Estatuto Administrativo	Hospital Padre Hurtado
Cumplimiento de Metas	Sí	Sí	Sí	Sí
Listas (1, 2, 3 y 4)	Sí	Sí	Sí	Sí

Sistema de generación de altas autoridades

APS	Ley 19.664	Estatuto	Estatuto Administrativo	Hospital Padre Hurtado
Directivo máximo	Concurso público municipal Cada 3 años Sólo algunas profesiones	Alta Dirección Pública	No aplica	Alta Dirección Pública
Directivos segunda línea	Regla general	Alta Dirección Pública (Director Hospital, Subdirector Médico, Subdirector Administrativo)	No aplica	Alta Dirección Pública

Resumen de los puntos principales

De la revisión que hemos efectuado a los diversos estatutos, es posible concluir, al menos, lo siguiente:

1. Multiplicidad de estatutos aplicables a quienes trabajan en Salud, lo que vuelve compleja su administración para los gestores.
2. Diferentes sistemas de carrera funcionaria, lo que implica dificultades para que un mismo profesional pueda trasladarse o cambiarse de función, sin perder sus derechos adquiridos.
3. Diversos sistemas de remuneraciones, lo que genera frustración para aquellos que, haciendo labores similares, perciben menores ingresos que otros.
4. Distintos mecanismos de generación de autoridades.
5. Pocos incentivos para el desarrollo profesional (APS).
6. Poca utilización de mecanismos de flexibilidad vigentes.

Por otra parte, y sin perjuicio de lo que se dirá en el capítulo final de este trabajo, interesante resulta desde ya adelantar que, de la revisión efectuada, existen algunos aspectos que sería bueno replicar o, al menos, evaluar su aplicación a todos los estatutos.

De ellos, destacamos dos: uno, el de flexibilidad en la desvinculación de funcionarios (Atención Primaria y Hospital Padre Hurtado), y dos, las asignaciones en condiciones de desempeño difícil de la atención primaria más la flexibilidad del director del Hospital Padre Hurtado para fijar las asignaciones por un importante número de variables, incluida la posibilidad de costear alimentación y locomoción.

Estos mayores grados de flexibilidad, bien utilizados y establecidos como incentivos para el mejor desempeño, debieran aplicarse y replicarse en el resto del sector.

La experiencia comparada en materia de estatutos del personal de salud

La problemática de los recursos humanos en Salud no es algo novedoso de nuestro país.

En efecto, al revisar la literatura especializada (González López-Valcarce B., 2000), es dable concluir que los problemas, quejas e insatisfacciones son, más o menos, los mismos, al punto que en 1998 la OMS señaló que en los sistemas de salud en el mundo es posible encontrar cuatro tipos de desequilibrios en relación con los recursos humanos:

1. Infradotación o sobredotación de categorías específicas de personal para las necesidades de la población.
2. Distribución geográfica desigual entre países, zonas de un país y especialidades.
3. Relaciones inadecuadas entre dotaciones de categorías.
4. Desajustes entre la formación recibida y los requerimientos del trabajo.

Carrera funcionaria. El caso español

Dada la similitud de visiones o realidades entre nuestro país y España, es que mucha de nuestra legislación se inspira fuertemente en los modelos españoles.

Así, por ejemplo, la Ley de Procedimiento Administrativo y la Ley sobre OPAS.

Por tal razón, nos ha parecido interesante analizar en profundidad el caso español en relación con la carrera funcionaria.

En el año 2003, se publica la Ley 55 que establece “las bases reguladoras de la relación funcional especial del personal estatutario de los servicios de salud que conforman el Sistema Nacional de Salud, a través del Estatuto Marco de dicho personal”. Cada comunidad autónoma, en base a esta ley, puede dictar sus propias normas internas.

La Ley 55 establece una serie de principios y criterios de ordenación del régimen estatutario, entre los que destacan la igualdad, mérito, capacidad y publicidad en el acceso a la condición de personal estatutario; la estabilidad en el empleo y en el mantenimiento de la condición de personal estatutario fijo; la libre circulación del personal estatutario en el conjunto del Sistema Nacional de Salud; la dedicación prioritaria al servicio público y transparencia de los intereses y actividades privadas como garantía de dicha preferencia; y la participación de las organizaciones sindicales en la determinación de las condiciones de trabajo, a través de la negociación en las mesas correspondientes.

Clases o categorías de funcionarios

El personal estatutario de los Servicios de Salud se clasifica atendiendo a la función desarrollada, al nivel del título exigido para el ingreso y al tipo de su nombramiento, en cuatro grandes categorías:

- a. Personal estatutario sanitario. Es el que ostenta esta condición en virtud del nombramiento expedido para el ejercicio de una profesión o especialidad sanitaria.

Atendiendo al nivel académico del título exigido para el ingreso, el personal estatutario sanitario se subclasifica de la siguiente forma:

- Personal de formación universitaria quienes ostentan la condición de personal estatutario en virtud de nombramiento expedido para el ejercicio de una profesión sanitaria que exija una concreta titulación de carácter universitario, o un título de tal carácter acompañado de un título de especialista. Este personal se divide en:
 - i. Licenciados con título de especialista en Ciencias de la Salud.
 - ii. Licenciados sanitarios.
 - iii. Diplomados con título de Especialista en Ciencias de la Salud.
 - iv. Diplomados sanitarios.
 - Personal de formación profesional: quienes ostenten la condición de personal estatutario en virtud de nombramiento expedido para el ejercicio de profesiones o actividades profesionales sanitarias, cuando se exija una concreta titulación de formación profesional. Este personal se divide en:
 - i. Técnicos superiores.
 - ii. Técnicos.
- b. Personal estatutario de gestión y servicios. Es aquel que ostenta tal condición en virtud de nombramiento expedido para el desempeño de funciones de gestión o para el desarrollo de profesiones u oficios que no tengan carácter sanitario.
- La clasificación del personal estatutario de gestión y servicios se efectúa, en función del título exigido para el ingreso, de la siguiente forma:
- Personal de formación universitaria. Atendiendo al nivel del título requerido, este personal se divide en:
 - i. Licenciados universitarios o personal con título equivalente.
 - ii. Diplomados universitarios o personal con título equivalente.
 - Personal de formación profesional. Atendiendo al nivel del título requerido, este personal se divide en:
 - i. Técnicos superiores o personal con título equivalente.
 - ii. Técnicos o personal con título equivalente.
 - Otro personal: categorías en las que se exige certificación acreditativa de los años cursados y de las calificaciones obtenidas en la educación secundaria obligatoria, o título o certificado equivalente.
- c. Personal estatutario fijo. Es el que, una vez superado el correspondiente proceso selectivo, obtiene un nombramiento para el desempeño con carácter permanente de las funciones que de tal nombramiento se deriven.

d. Personal estatutario temporal. Es aquel que los servicios de salud nombran por razones de necesidad, de urgencia o para el desarrollo de programas de carácter temporal, coyuntural o extraordinario.

Los nombramientos de personal estatutario temporal podrán ser:

- De carácter interino. El nombramiento de carácter interino se expedirá para el desempeño de una plaza vacante de los centros o servicios de salud, cuando sea necesario atender las correspondientes funciones.

Se acordará el cese del personal estatutario interino cuando se incorpore personal fijo, por el procedimiento legal o reglamentariamente establecido, a la plaza que desempeñe, así como cuando dicha plaza resulte amortizada.

- De carácter eventual. El nombramiento de carácter eventual se expedirá en los siguientes supuestos:
 - i. Cuando se trate de la prestación de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria.
 - ii. Cuando sea necesario para garantizar el funcionamiento permanente y continuado de los centros sanitarios.
 - iii. Para la prestación de servicios complementarios de una reducción de jornada ordinaria.

Se acordará el cese del personal estatutario eventual cuando se produzca la causa o venza el plazo que expresamente se determine en su nombramiento, así como cuando se supriman las funciones que en su día lo motivaron.

Si se realizaran más de dos nombramientos para la prestación de los mismos servicios por un periodo acumulado de 12 o más meses en el lapso de dos años, procederá el estudio de las causas que lo motivaron, para valorar, en su caso, si procede la creación de una plaza estructural en la plantilla del centro.

- Nombramiento de sustitución. El nombramiento de sustitución se expedirá cuando resulte necesario atender las funciones de personal fijo o temporal, durante los periodos de vacaciones, permisos y demás ausencias de carácter temporal que comporten la reserva de la plaza.

Se acordará el cese del personal estatutario sustituto cuando se reincorpore la persona a la que sustituya, así como cuando ésta pierda su derecho a la reincorporación a la misma plaza o función.

Adquisición y pérdida de la condición de personal estatutario fijo

La condición de personal estatutario fijo se adquiere por el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos:

1. Superación de las pruebas de selección.
2. Nombramiento conferido por el órgano competente.
3. Incorporación, previo cumplimiento de los requisitos formales en cada caso establecidos, a una plaza del servicio, institución o centro que corresponda en el plazo determinado en la convocatoria.

Son causales de extinción de la condición de personal estatutario fijo:

1. La renuncia.
2. La pérdida de la nacionalidad española o de la de otro Estado tomada en consideración para el nombramiento.
3. La sanción disciplinaria firme de separación del servicio.
4. La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta y, en su caso, la especial para empleo o cargo público o para el ejercicio de la correspondiente profesión.
5. La jubilación, que puede ser forzosa o voluntaria.
La jubilación forzosa se declarará al cumplir el interesado la edad de 65 años.
No obstante, el interesado podrá solicitar voluntariamente prolongar su permanencia en servicio activo hasta cumplir, como máximo, los 70 años de edad, siempre que quede acreditado que reúne la capacidad funcional necesaria para ejercer la profesión o desarrollar las actividades correspondientes a su nombramiento. Esta prolongación deberá ser autorizada por el Servicio de Salud correspondiente, en función de las necesidades de la organización articuladas en el marco de los planes de ordenación de recursos humanos.
6. La incapacidad permanente, cuando sea declarada en sus grados de incapacidad permanente total para la profesión habitual, absoluta para todo trabajo, o gran invalidez conforme a las normas reguladoras del Régimen General de la Seguridad Social.

Sistemas de selección

La selección del personal estatutario fijo se efectuará con carácter general a través del sistema de oposición, concurso o concurso-oposición.

La oposición consiste en la celebración de una o más pruebas dirigidas a evaluar la competencia, aptitud e idoneidad de los aspirantes para el desempeño de las correspondientes funciones, así como a establecer su orden de prelación.

El concurso consiste en la evaluación de la competencia, aptitud e idoneidad de los aspirantes para el desempeño de las correspondientes funciones a través de la valoración con arreglo a baremo de los aspectos más significativos de los correspondientes currículos, así como a establecer su orden de prelación.

El concurso-oposición consistirá en la realización sucesiva, y en el orden que la convocatoria determine, de los dos sistemas anteriores.

La selección del personal estatutario temporal se efectuará a través de procedimientos que permitan la máxima agilidad en la selección, procedimientos que se basarán en los principios de igualdad, mérito, capacidad, competencia y publicidad, y que serán establecidos previa negociación en las mesas correspondientes.

El personal estatutario temporal podrá estar sujeto a un período de prueba, durante el que será posible la resolución de la relación estatutaria a instancia de cualquiera de las partes. El periodo de prueba no podrá superar los tres meses de trabajo efectivo.

Remuneraciones

El sistema retributivo del personal estatutario se estructura en retribuciones básicas y retribuciones complementarias.

La cuantía de las retribuciones se adecuará a lo que dispongan las correspondientes Leyes de Presupuesto.

Retribuciones básicas

Las retribuciones básicas son:

1. El sueldo asignado a cada categoría en función del título exigido para su desempeño.
2. Los trienios, que consisten en una cantidad determinada para cada categoría, por cada tres años de servicios.

La cuantía de cada trienio será la establecida para la categoría a la que pertenezca el interesado el día en que se perfeccionó.

3. Las pagas extraordinarias serán dos al año y se devengarán preferentemente en los meses de junio y diciembre. El importe de cada una de ellas será, como mínimo, de una mensualidad del sueldo y trienios, al que se añadirá la catorceava parte del importe anual del complemento de destino.

Las retribuciones básicas y las cuantías del sueldo y los trienios serán iguales en todos los servicios de salud y se determinarán, cada año, en las correspondientes Leyes de Presupuestos. Dichas cuantías de sueldo y trienios coincidirán igualmente con las establecidas cada año en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los funcionarios públicos.

Retribuciones complementarias

Las retribuciones complementarias son fijas o variables, y van dirigidas a retribuir la función desempeñada, la categoría, la dedicación, la actividad, la productividad y cumplimiento de objetivos y la evaluación del rendimiento y de los resultados, determinándose sus conceptos, cuantías y los criterios para su atribución en el ámbito de cada Servicio de Salud.

Las retribuciones complementarias podrán ser:

1. Complemento de destino correspondiente al nivel del puesto que se desempeña. El importe anual del complemento de destino se abonará en 14 pagas.
2. Complemento específico, destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad. En

ningún caso podrá asignarse más de un complemento específico a cada puesto por una misma circunstancia.

3. Complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, el interés o la iniciativa del titular del puesto, así como su participación en programas o actuaciones concretas y la contribución del personal a la consecución de los objetivos programados, previa evaluación de los resultados conseguidos.
4. Complemento de atención continuada, destinado a remunerar al personal para atender a los usuarios de los servicios sanitarios de manera permanente y continuada.
5. Complemento de carrera, destinado a retribuir el grado alcanzado en la carrera profesional cuando tal sistema de desarrollo profesional se haya implantado en la correspondiente categoría.

Sistemas de remuneraciones e incentivos

Sobre este punto, hemos revisado la literatura más actualizada sobre los sistemas de remuneraciones de los médicos de los países de la OCDE (Rie Fujisawa y Gaetan Lafortune, 2008).

En dichos países,³ se distinguen cuatro métodos de pago para los médicos:

Salario o sueldo base, esto es, el pago de una cantidad acordada de dinero a cambio de trabajar un determinado número de horas, y que varía dependiendo de la calificación de los médicos, el nivel del puesto o la antigüedad. Las escalas de sueldos y los pagos adicionales se pueden establecer de manera uniforme en el país o variar por regiones (por ejemplo, Austria) y por los servicios de salud.

Pago por servicio (*fee-for-service*), es decir, el pago de un precio por cada servicio prestado. En la mayoría de los países de la OCDE, los honorarios pagados por los distintos servicios se negocian entre compradores de la atención de la salud (por ejemplo, los Ministerios de Salud o de seguros de salud) y los proveedores (médicos). En algunos países, sin embargo, los médicos tienen la flexibilidad necesaria para establecer los niveles de tasas para todos o parte de sus pacientes (por ejemplo, en Francia). En virtud de este método de pago, el nivel de remuneración se ve afectado por el número y tipos de servicios prestados y los honorarios pagados por estos servicios.

Capitación, esto es, el pago de una determinada cantidad de dinero a los médicos por cada paciente registrado con ellos, a cambio del compromiso de responder a las necesidades de atención de sus pacientes durante un período (normalmente un año). En este caso, la remuneración de los médicos se ve afectada por el número de pacientes en su lista y la cantidad prevista por paciente, que

3. Alemania, Austria, Canadá, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría, Islandia, Luxemburgo, Países Bajos, Suiza, Reino Unido y los Estados Unidos.

normalmente se negocia entre la atención de la salud y los proveedores de los compradores (la cantidad es a menudo ajustada por las características de los pacientes, tales como la edad y el género).

Remuneración según el desempeño. En los últimos años, varios países también han experimentado con nuevas formas de pagos a los médicos, en particular, para recompensar la consecución de un conjunto de resultados y objetivos de calidad.

Sobre este último método de pago, en los Estados Unidos la proporción de médicos que reciben los pagos para premiar la calidad de la atención y mayor satisfacción del paciente es cada vez mayor; así, en el periodo 2004/05, el 20 por ciento de los médicos recibieron pagos basados en la calidad y el 25 por ciento recibieron pagos sobre la base de la satisfacción del paciente (Reschovsky y Hadley, 2007).

El Reino Unido es uno de los países en los que las nuevas formas de pago para los médicos se han introducido en los últimos años, con el objetivo de aumentar el suministro, la eficiencia y la calidad de los servicios, en el contexto de un creciente gasto público en salud.

Un nuevo contrato para los médicos generalistas fue introducido en 2004, con el objetivo de aumentar la oferta de médicos y promover la realización de una serie de resultados y metas de calidad (Departamento de Salud, 2003).

Mientras que los pagos en el marco del nuevo contrato siguen siendo en gran parte basados en la actividad, la remuneración es complementaria de acuerdo a la calidad de los servicios prestados en áreas como la salud infantil, la maternidad, planificación de la familia, y las enfermedades crónicas (especialmente las cardiopatías coronarias, diabetes y cáncer).

Basados en el rendimiento, también se hacen los pagos para las actividades relacionadas con los sistemas de información (tales como el mantenimiento de registros) y la comunicación con los pacientes.

El nuevo contrato también permite una mayor flexibilidad para la prestación de servicios médicos más allá de los servicios esenciales.

Un nuevo contrato también se ha utilizado desde 2003 para los médicos especialistas (Oficina Nacional de Auditoría, 2007). Aunque los detalles difieren de una región a otra, en general, el nuevo contrato tiene por objeto aumentar la remuneración de los especialistas, sobre todo para quienes hacen una gran contribución a los servicios que el Sistema Nacional de Salud entrega.

El objetivo es aumentar el volumen de los servicios prestados dentro de la parte pública del sistema de prestación de servicios. Más concretamente, las horas extraordinarias de trabajo se recompensan mediante una remuneración más elevada.

El aumento de la remuneración se basa en la consecución de los objetivos acordados por el gestor y el clínico especializado en las siguientes áreas: a) calidad y eficiencia de la prestación de servicios, b) resultados clínicos, c) objetivos para

cada servicio en particular, d) la gestión de los recursos, e) el desarrollo de servicios y f) equipo multidisciplinario de trabajo.

En cuanto a las prácticas privadas, los especialistas están obligados a adherir a un nuevo código de conducta establecido. Por ejemplo, en Inglaterra y Escocia los especialistas, en general, deben proporcionar un periodo adicional de cuatro horas de servicio por semana para el Sistema Nacional de Servicios de Salud (además de las 40 horas de trabajo ordinario de la semana) con el fin de llegar a ser elegibles para las prácticas privadas.

Aspectos comparados a replicar en nuestro país

De la revisión precedente, es posible colegir al menos las siguientes materias que podrían ayudarnos a mejorar la gestión del recurso humano en nuestro país:

1. Definición de las plantas de funcionarios en base al desarrollo de las funciones que realizan, más que al título que posean, como en el caso español, en donde existe una planta para el personal sanitario y otra para el personal que desarrolla la gestión.
2. Explicitación de las causales en que procede la contratación temporal del personal, la que no está sujeta al mero capricho del directivo máximo; por ejemplo, permitir estas contrataciones cuando se trate de la prestación de servicios determinados de naturaleza temporal, coyuntural o extraordinaria, o bien cuando sea necesario para garantizar el funcionamiento permanente y continuado de los centros sanitarios.
3. Incorporar como causal de cesación de servicios la edad de jubilación, que en el caso español es a los 65 años, con la excepción que en casos calificados se puede llegar como máximo a los 70 años. De este modo, se permitirán dos efectos: uno, que exista incentivo para el resto de personal de laborar en el sector público, de modo que no sea ilusorio el derecho de ascenso; y dos, que trabajen en el sector público los funcionarios que se encuentren en condiciones de entregar su mayor esfuerzo productivo.
4. En materia de incentivos pecuniarios, dos merecen relevarse: uno, relativo a entregar mayores remuneraciones en caso de especialidades en falencia; y dos, entregar incentivos relacionados con los sistemas de información (mantención de registros), puesto que esto último ayudaría en nuestro país, entre otras cosas, para llevar un mejor y más correcto control del cumplimiento de las Garantías Explícitas en Salud (GES o plan AUGE).

Gestión de recursos humanos adecuada a la reforma de salud y a las transformaciones estructurales del sector

En este capítulo se aborda la concordancia de la situación actual con las necesidades de ajuste del sector y con los objetivos de las reformas en marcha.

Cambio epidemiológico y envejecimiento poblacional

El mayor desafío que enfrenta el Sistema de Salud chileno es el profundo cambio que seguirá experimentando el perfil epidemiológico.

En los últimos 30 años, las enfermedades infecto-contagiosas han sido reemplazadas por los cánceres, accidentes y enfermedades cardiovasculares como las principales causas de muerte. El foco en lo materno-infantil no tiene sentido en un país que ha visto disminuir su tasa de natalidad junto con un fuerte descenso de su mortalidad infantil. Los problemas de hoy, y que serán aún más relevantes en los próximos 20 años, tienen que ver con las enfermedades del adulto y especialmente influenciadas por el envejecimiento de la población.

En este contexto, todo el sistema prestador necesita de un ajuste estructural profundo que requiere a su vez de un grado importante de flexibilidad en el número y tipo de recurso humano necesario. Está claro que como sistema requeriremos de más personal especializado en el manejo de los problemas del adulto mayor y necesitaremos menos obstetras y matronas que las que actualmente conforman las dotaciones de los establecimientos públicos.

La demanda de este tipo de flexibilidad difiere de la que comúnmente se discute, para situaciones de gestión de personal, que generalmente está vinculada al desempeño de las personas. Esta flexibilidad es independiente de este elemento y se vincula a causas estructurales. Estos procesos no necesitan ser permanentes pero sí profundos, por lo que pueden enfrentarse con estructuras jurídicas que generen condiciones de excepción, limitadas en el tiempo.

Cambio tecnológico

Este elemento es otro factor demandante de flexibilidad laboral y afecta no solamente al personal clínico, sino también al administrativo. A modo de ejemplo, la creciente automatización de los laboratorios de diagnóstico ha generado una sobreoferta de tecnólogos en los establecimientos de salud. Por su parte, el creciente uso del diagnóstico por imágenes hace que los tecnólogos dedicados a esta especialidad sean un elemento restrictivo para la oferta de este tipo de exámenes.

En el campo de lo administrativo, los hospitales han adoptado marginalmente las tecnologías de la información que son comunes en el mundo privado. Esto se debe principalmente a que para poder obtener los beneficios de eficiencia que se derivan de dichas tecnologías, es necesario reducir una cantidad importante de personal y elevar los niveles de conocimiento en TI de los que permanezcan.

Rendimiento y calidad de la atención

Un tercer desafío del sector salud viene dado por la necesidad de mejorar el rendimiento y la calidad de la atención. Es conocido que un déficit importante del sector público de salud tiene que ver con la insatisfacción de los usuarios con

el modelo de servicio y con bajos niveles de productividad que no solo son el resultado de los problemas estructurales, comentados en el punto anterior, sino también de la alta varianza de rendimiento entre los funcionarios, producto de la ausencia de mecanismos de premios para los mejores y de salida para los peores.

Una medida para promover la búsqueda de un servicio más preocupado por el usuario radica en cambiar los mecanismos de pagos a los hospitales, vinculándolos a su actividad y no a la historia (presupuestos fijos históricos), lo que a su vez requiere necesariamente flexibilidad de los costos de la dotación de personal que hoy representan entre el 70 y el 80 por ciento del gasto de un hospital. Este desafío requiere una gestión de recursos humanos que disponga de mecanismos de incentivos (económicos y no económicos) y también de la posibilidad de ajustes de dotación (menores) pero permanentes.

Funcionamiento en red y resolutivez de la atención primaria

Un cuarto desafío es mejorar la resolutivez de la atención primaria, y de manera general, lograr un mejor funcionamiento de la red y de sus mecanismos de derivación y contraderivación. En todas las reformas sectoriales se enfatiza que un elemento fundamental para mejorar los resultados en materia de indicadores de salud y control de costos es lograr que funcione de manera adecuada el primer nivel de atención y la relación entre éste y el resto de los niveles. Conseguir este objetivo pasa por varias exigencias y una importante es conseguir que el personal médico encuentre en la atención primaria un lugar de trabajo atractivo. En el contexto chileno, en el cual los niveles de atención del sistema público se encuentran en distintos regímenes administrativos y los trabajadores bajo distintos sistemas de carrera, es complejo estructurar un sistema que atraiga la permanencia de los doctores en la atención primaria municipalizada.

Propuestas de cambios para el mejoramiento de la gestión del recurso humano y su viabilidad

Las propuestas que plantearemos a continuación se insertan en un marco general de problemas que podemos resumir en los siguientes aspectos:

1. Mientras los establecimientos de salud se mantengan dentro de las bases generales de la Administración del Estado, subsistirá una rigidez laboral propia de los estatutos funcionarios. Esto puede ser más o menos flexible, pero siempre se mantendrá una estructura que obedezca a principios de estabilidad, como fue mencionado en el capítulo relativo a los Aspectos Jurídicos.
2. A pesar de la creación de un sistema de generación de alta dirección pública, destinada a mejorar el funcionamiento de la gestión directiva de los estableci-

mientos hospitalarios, la situación continúa con serios problemas debido al alto porcentaje de concursos desiertos,⁴ lo que probablemente obedezca a la falta de incentivos económicos y limitaciones al desarrollo de la práctica privada de la medicina.

3. Existe un problema serio de remuneraciones y de incentivos de carácter profesional, esto es, ausencia de una práctica resolutoria y posibilidades de especialización, en el campo de la atención primaria. Esto se manifiesta en el desinterés de médicos chilenos en trabajar en este nivel, lo que ha sido suplido por la incorporación de profesionales extranjeros.
4. Existencia de organizaciones sindicales fuertes que generan un clima de permanente conflictividad, cuya manifestación pública son las paralizaciones, pero que en el día a día de la gestión se expresan en restricciones para la toma de decisiones concernientes a evaluaciones, modificaciones de cargos y, en general, el ejercicio de la gestión directiva.

Hacia una mayor flexibilidad laboral

Como se analizó en los capítulos anteriores, la flexibilidad laboral es el tema de mayor relevancia en materia de reformas en la gestión de recursos humanos, ya que existen múltiples e importantes razones para un cambio estructural en las dotaciones, especialmente en lo que respecta a su composición y ubicación.

En este sentido, se requiere, en primer término, de una nueva definición de dotaciones que se ajusten a las actuales necesidades. Lo anterior se puede lograr por una ley que reforme las actuales plantas de los Servicios de Salud. Este cambio debe darse en un lapso no superior al año y contemplar las indemnizaciones correspondientes.

Para mejorar la gestión permanente se requiere de modificaciones legales que permitan avanzar en plantas más flexibles, en donde se permitan los ajustes de dotación basados en criterios preestablecidos. Interesante sería, en este caso, replicar la experiencia de la Atención Primaria de Salud que, como vimos, puede disminuir las horas o aumentarlas, dependiendo de las condiciones proyectadas anualmente. Sin embargo, como ha mostrado la experiencia de aplicación de esta última ley, es necesario contemplar los presupuestos para el pago de las indemnizaciones, ya que de otra forma no existen los incentivos para que los encargados de la gestión asuman la tarea de ajustar las dotaciones.

También es interesante la causal de desvinculación del Hospital Padre Hurtado, esto es, las necesidades del establecimiento, con derecho a indemnización.

4. Según datos de Rodrigo Castro, a mayo de 2008 los cargos de Salud concursados en los Niveles I y II sumaron 222, de los cuales 84 fueron declarados desiertos.

Incentivos y evaluación

Incentivos por lugar en que se desempeña la función

En la APS existe el incentivo por desempeño en condiciones difíciles.

Tal incentivo resulta adecuado, pues es la condición del establecimiento la que determina que quienes cumplen funciones en él se beneficien del reconocimiento a las especiales condiciones en las cuales se realiza el trabajo (Arteaga, 2002).

Dicho incentivo debiera extenderse a los otros estatutos.

Incentivos por desempeñar cargos de jefatura

Las asignaciones de responsabilidad son transversales a los distintos estatutos funcionarios de salud.

Son de relativamente fácil administración, pues las funciones que reconoce son claras y bastante estandarizadas. Pudieran existir algunas dificultades asociadas al ejercicio de jefaturas de programas generados localmente y que no son los programas oficiales definidos por el nivel central del Ministerio (Arteaga, 2002).

Incentivos por cumplimiento de metas

En general, es muy positivo que se remunere o premie a los funcionarios por cumplimiento de metas, sean individuales o colectivas.

Pero existen tres problemas que, si bien han afectado este interesante mecanismo, no alcanzan a ser de tal gravedad que implique modificar la herramienta. Los problemas son:

- i. Establecimiento de metas modestas, de modo que se asegure su cumplimiento y así todos los funcionarios la perciban.
- ii. Falta de fiscalización efectiva de quien establece las metas o quien debe evaluarlas.
- iii. Falta de conocimiento al momento de establecer las metas o concordarlas.

En este sentido, resulta interesante lo que ocurre en el Ministerio de Justicia, concretamente en el Registro Civil, en que un componente de la remuneración estará asociado a la evaluación que hagan los usuarios de los servicios y la atención que presta esta institución.

Asignaciones por desempeño individual

En general, las asignaciones de desempeño individual se fundan en la calificación a que acabamos de aludir.

En salud el problema se torna más complejo, puesto que para los gestores no es fácil valorar lo que corresponde a la contribución del desempeño de funcionarios individuales respecto a lo que es logro de todo un equipo (Arteaga, 2000).

Y como la mayoría obtendrá el máximo puntaje, resulta que en último término el criterio diferenciador en caso de empate que han previsto las distintas normas jurídicas, es la antigüedad, no precisamente un indicador válido per se de un trabajo desempeñado con mérito (Arteaga, 2000).

Mejorar incentivos para contratar o mantener profesionales de la salud en su mejor etapa productiva

La carrera funcionaria que hemos descrito, especialmente la que existe en los médicos funcionarios, nos indica que ellos están dispuestos fuertemente a trabajar para el Estado en su etapa de formación, pues adquieren conocimiento (becas de estudio) y práctica.

Una vez que dichos profesionales están formados, mezclan su trabajo para el sector público con la práctica liberal, a veces sacrificando total o fuertemente el trabajo en lo público, ya sea porque se desvinculan del sector, o bien porque, sin hacerlo, no trabajan realmente en los hospitales sino que en sus consultas privadas.

Muchas veces, una vez que han dado todo su potencial en el sector privado, vuelven a dedicarse por completo al área pública.

Es por ello que, a nuestro juicio, la estructura de incentivos debiera fomentar que los profesionales de la salud, en su mayor etapa productiva, se mantengan en el sector público, y que la variable pecuniaria no sea el motivo para irse o para no ingresar siquiera, como ocurre con la profesión de enfermería.

Sistema de evaluación individual

La evaluación individual, en todos los estatutos revisados, se hace a través de una calificación anual, en donde el funcionario evaluado se adscribe a alguna de cuatro listas (Lista 1, Lista 2, Lista 3 y Lista 4).

Resulta que solamente en casos muy excepcionales un funcionario es calificado en Lista 2 y menos aún en Lista 3.

Por cierto, este problema no se da únicamente en el sector salud, sino que trasciende a todo el aparato público.

Claramente, este sistema debe ser radicalmente modificado, aunque no resulta claro que este instrumento sea en sí mismo inadecuado; probablemente el problema puede radicar en quien debe aplicar el instrumento, tal vez porque los incentivos para los gestores no están diseñados para estimular en ellos una actitud orientada a discriminar con rigor la calidad del desempeño de las tareas de los diferentes recursos humanos que tienen a su cargo. Si las remuneraciones de los gerentes no son buenas y no están asociadas al cumplimiento de metas que los motiven a discriminar en la calificación, no puede esperarse que estos se comporten de otra manera.

En el mismo sentido, en un ambiente en el cual la norma para llenar los cargos de niveles directivos, y permanecer en ellos, es la confianza del directivo superior, la aplicación rigurosa de escalas de calificación puede transformar a los gestores que lo hagan en personajes impopulares y debilitar su posición (Arteaga, 2002).

Otros aspectos específicos

Modificar los turnos liberados de guardia

Como se sabe, en el año 1993 se dictó una legislación especial para quienes trabajan en los servicios de urgencia de los establecimientos públicos de salud.

Entre otros beneficios que se lograron, estuvieron los llamados “médicos liberados de guardia”, que en términos sencillos implica que cuando un médico ha prestado servicios de urgencia por más de 20 años se libera de la obligación contractual de prestar servicios de guardias nocturnas y en días domingo y festivos.

Dicho de otro modo, si un médico con cargo de 28 horas semanales solicita el beneficio precedente, implicará la obligación de trabajar solo 22 horas, aun cuando se le remunere como si trabajara 28 horas.

La jornada de 22 horas semanales que desempeñen los profesionales funcionarios liberados de la obligación de efectuar guardias nocturnas y en días domingo y festivos, se cumplirá en horario diurno en las mismas unidades en que servían antes de ser liberados, o en otras que a solicitud del interesado autorice el director del Servicio. En este caso se distribuirá de lunes a viernes, en la forma que determine la misma autoridad.

De la jornada de 22 horas semanales referida, 15 horas se destinarán a trabajos asistenciales y el resto a tareas de investigación, asesoría técnica o a actividades docentes, dentro de las Unidades de Emergencia, Cuidados Intensivos, Maternidades o en otras dependencias según lo disponga el director de Servicio a petición del interesado.

Diversos problemas ha generado para los gestores este beneficio.

Por lo pronto, las horas liberadas igualmente se deben llevar a cabo, por lo que corresponde suplirlas con el resto del personal, o bien contratando personal extraordinario, con la presión financiera que ello produce.

Asimismo, el ambiente del equipo sanitario se resiente, desde el momento que existirán profesionales a quienes se les pagará efectivamente por el trabajo realizado haciendo guardias nocturnas o en días domingo o festivos, y a otros se les pagará lo mismo, aun cuando no lo realizan.

En fin, existen 7 horas de las 22 efectivas que deben hacer, que se ocupa en tareas tan vagas y genéricas como la investigación o asesoría técnica.

Otorgar capacidad resolutive a los médicos de la APS

El decano de Medicina de la Universidad del Desarrollo, sostuvo en *El Mercurio* del 18 de enero de 2009, que “una de las principales causas de frustración de los profesionales que trabajan en atención primaria es que la medicina que practican no es resolutive. Muchas veces tienen que derivar a hospitales, y eso a la larga produce mucha frustración. Hay que darle mayor capacidad a la medicina ambulatoria”.

Lo anterior se refuerza en la medida que el pago financiero per cápita se incrementa y además genere incentivos para una correcta retención de pacientes y, por el contrario, evite la sobrerreferencia al nivel hospitalario.

Adicionalmente, se requiere mejorar los procesos de capacitación vinculados a la capacidad resolutive de los médicos, así como generar modelos de gestión médica, como los llamados “*disease management*”, que apoyen la labor de dichos profesionales.

Reconocimientos adecuados y responsabilidad del equipo de salud

Puede parecer una perogrullada, pero es preciso siempre tener en cuenta que en los centros de salud no solo existen médicos, sino que una amplia gama de profesionales y administrativos sin los cuales ese centro no funcionaría.

No obstante, diversos estudios nos dicen que los médicos en particular se encuentran en posición privilegiada en la toma de decisiones en el nivel operativo y, muchas veces, en el nivel estratégico del Sistema de Salud. Esto les ha permitido ser partícipes de la definición de los modelos de regulación de los cuales son sujetos (Nigenda y Machado, 1997).

Lo anterior debiera cambiar o, al menos, minimizarse.

Claramente, existen otros profesionales de la salud distintos del médico, que poseen más habilidad para desarrollar tareas en el campo clínico, como la profesión de enfermería.

Y ello no se encuentra suficientemente reconocido por nuestra legislación.

A nuestro juicio, debe delimitarse con nitidez la responsabilidad de cada uno de los miembros del equipo que labora en el centro de salud y asignar funciones no en cuanto a si se es médico o no, sino a las capacidades de los demás profesionales de la salud, destinando las recompensas de acuerdo a esa responsabilidad y no únicamente por el título profesional.

Por ejemplo, en el año 2004 se discutía el diagnóstico tardío en tuberculosis, mencionándose que un 40 por ciento de los pacientes tenían síntomas de más de seis meses de duración. Una estrategia relevante sería desmedicalizar la pesquisa baciloscóptica, extendiéndola a todo el equipo de salud.⁵

5. *Revista Chilena de Enfermedades Respiratorias*, 21, año 2005, pp. 203-206.

Viabilizando los cambios

Para viabilizar los cambios se requiere a nuestro juicio de dos tipos de medidas. En primer término, darle soporte a la gestión de los establecimientos por medio de incorporar a la comunidad. En segundo término, conseguir que los sindicatos vean en las reformas una relación balanceada de costos y beneficios. Estos dos temas se desarrollan a continuación.

Mejorar los gobiernos corporativos de los centros de salud

Un centro de salud, sea hospital, consultorio, centro de referencia o centro de diagnóstico, entrega bienes y servicios, con la particularidad que se refiere a un ámbito fundamental para el desarrollo de las personas, como es la salud.

Desde esta perspectiva, no parece razonable dejar en una sola persona la gestión de ese centro de salud.

Con la dictación de la Ley 19.937 sobre autoridad sanitaria, algo se intentó avanzar en la participación de la comunidad en la gestión de hospitales, pero tal avance fue mínimo (o tímido), puesto que se propugnó solamente la creación de consejos consultivos.

En nuestra opinión, debe avanzarse decididamente en la creación de un Directorio que administre y gestione el centro de salud, al menos en los de mediana y alta complejidad.

La meta sería tener un Directorio de “administración operativo”, que es el nivel más profundo de participación continua, en donde el Directorio toma decisiones clave que luego la alta gerencia implementa y llena los vacíos relacionados con la experiencia de los demás ejecutivos (Nadler, 2004), debiendo además velar por el cumplimiento del plan estratégico del Hospital y por la mantención de buenas relaciones con los gremios de la salud (Sciaraffia, 2008).

Interesante resultaría aplicar a este directorio los principios de gobierno corporativo de la OCDE respecto de las funciones clave a desarrollar, los que podrían resumirse del siguiente modo:

1. La revisión y orientación de la estrategia del centro de salud, de los principales planes de actuación, de la política de riesgos, de los presupuestos anuales y de los planes del centro; el establecimiento de objetivos en materia de resultados; el control del plan previsto y de los resultados obtenidos por el centro de salud; y la supervisión de los pagos, las adquisiciones y desinversiones de mayor cuantía.
2. El control de la eficacia de las prácticas de gobierno del centro de salud, y la introducción de los cambios necesarios.
3. La selección, la retribución, el control y, en su caso, la sustitución de los directivos principales, y la supervisión de los planes de sucesión.
4. El alineamiento de la retribución a los directivos principales y miembros del

Directorio con los intereses del centro de salud y de los usuarios.

5. Garantizar la formalidad y transparencia del proceso de propuesta y elección de los miembros del Directorio.
6. El control y gestión de conflictos potenciales de interés entre directivos, miembros del Directorio y usuarios, incluida la utilización indebida de los activos del centro de salud y los abusos.
7. Garantizar la integridad de los sistemas de presentación de informes presupuestarios y financieros del centro de salud, incluida la auditoría independiente, y la disponibilidad de sistemas de control adecuados y, en particular, de sistemas de gestión del riesgo, de control financiero y operativo, además de garantizar la adecuación de estos sistemas a la ley y a las normativas aplicables.
8. La supervisión del proceso de revelación de datos y de las comunicaciones.

Como dice Romero (2007), a propósito de Gobiernos Corporativos en la Atención Primaria, “estos principios intentan solucionar los problemas de agencia que se producen al separar la titularidad del dominio de la gestión de la atención primaria, generándose una concentración de decisiones en el ‘gestor de la salud municipal’ (director de salud del municipio) que atenta contra una definición estratégica de la organización encaminada a satisfacer los objetivos de los titulares del dominio de los consultorios (en definitiva todos los ciudadanos de la comuna)”. Lo mismo ocurre en los demás centros de salud públicos.

Los cambios propuestos requieren de una comprensión por parte del mundo sindical y de las corrientes políticas que apoyan sus demandas

La mayor parte de ellos aparece como amenaza a las demandas clásicas de los trabajadores: más estabilidad, remuneraciones menos diferenciadas y fijas.

Por tanto, un tema fundamental de la economía política de la reforma es plantear los cambios como un proyecto de inversión.

Las ganancias que se esperan de las reformas del recurso humano deben ser compartidas con los trabajadores. Las formas de indemnizarlos por los costos del ajuste deben diseñarse, pero resultan poco viables reformas que no incorporen ofertas compensatorias.

Es cierto, esto transforma el proyecto en una apuesta a futuro, ya que normalmente los costos se pagan de inmediato y los beneficios se pueden obtener en un espacio largo de tiempo, con la posibilidad que no se consigan.

Generar por tanto un proyecto rentable para el sector salud, conveniente para los trabajadores y creíble a los ojos de las autoridades económicas, es el principal desafío de la economía política de este tipo de cambios.

Referencias bibliográficas

- Arteaga, O.** (2002). *Desempeño e incentivos en la gestión de recursos humanos en salud: algunas experiencias institucionales del sector público de salud de Chile*. Organización Panamericana de la Salud. Diciembre.
- Brito Quintana, P.E.** (2000). “Impacto de las reformas del sector de la salud sobre los recursos humanos y la gestión laboral”. *Revista Panamericana de Salud Pública*.
- Fujisawa, R.; G. Lafortune** (2008). “The remuneration of general practitioners and specialists in 14 OCDE countries: what are the factors influencing variations across countries?”. En *Ocde Health Working Paper*, 41, 18 de diciembre de 2008.
- González López-Valcarce B.** (2000). “Desarrollar recursos humanos en salud”. En *La salud pública ante los desafíos de un nuevo siglo*. Álvarez Dardet C., Peiró S. (eds.). Informe SESPAS 2000. Escuela Andaluza de Salud Pública. Granada.
- Nigenda, G.; M. H. Machado** (1997). “Modelos de regulación profesional de los médicos en América Latina: elementos teóricos para su análisis”.
- Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE.** 2004.
- Romero Celedón, A.** (2007). “Gobiernos corporativos y atención primaria de salud. Una propuesta para una comuna de Chile”. Tesina para optar al título propio de Master en Gestión de Servicios de Salud y Empresas Sanitarias, Universidad Complutense de Madrid.
- Sciaraffia M., Vito** (2008). *Características de un hospital sustentable en el futuro*. Instituto de Administración de Salud, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Mayo.

■ Otros regímenes laborales especiales

CARLOS PARDO

Abogado de la Universidad de Chile, con estudios en técnicas de gestión general y de recursos humanos en Estados Unidos, Inglaterra y Francia. Actualmente se desempeña como jefe del Departamento Institucional-Laboral de la Dirección de Presupuestos.

PATRICIA ORELLANA

Abogado y postítulo en Economía y Finanzas de la Universidad de Chile. Ha trabajado en temas de Reforma Previsional, modificaciones al Seguro de Cesantía, subsidio al empleo juvenil, Chile Crece Contigo, establecimiento del Sistema de Alta Dirección Pública, entre otros. Actualmente se desempeña en la Dirección de Presupuestos del ministerio de Hacienda.

Introducción

La existencia de los regímenes laborales especiales es una manifestación de los distintos procesos de modernización que ha experimentado el Estado chileno para responder a las demandas y expectativas de los ciudadanos. También responden a la naturaleza especial de las instituciones cuya misión se centra en la seguridad nacional, en la seguridad pública interior o en el servicio exterior.

Los procesos modernizadores de las instituciones afectas a los regímenes especiales han buscado dotarlas de herramientas de gestión más flexibles que les permitan orientar y promover el buen desempeño por parte de los funcionarios, profesionalizando su quehacer, estimulando la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.

En este sentido, las instituciones públicas sujetas a algún régimen especial, sea en el ingreso, en la modalidad contractual de sus funcionarios, en el sistema de promoción, en la evaluación del desempeño, en el sistema de desvinculación e incentivos al retiro o en las remuneraciones, constituyen interesantes experiencias pilotos cuyas mejores prácticas podrían extenderse al resto de las instituciones u orientar el establecimiento de un nuevo régimen de personal más flexible y basado en el mérito.

Descripción del proyecto

Objeto del proyecto

El objetivo del Proyecto es esencialmente descriptivo y comparativo de los regímenes laborales vigentes en el ámbito estatal, distintos del Estatuto Administrativo, del Estatuto Docente y de los aplicables al Sector Salud. A continuación de esta descripción y a partir de ella, se hará una breve caracterización y evaluación de la situación existente, como asimismo, eventuales propuestas modificatorias.

Marco analítico

Atendida la gran diversidad de instituciones y de regímenes y normas a considerar, es pertinente definir los siguientes criterios ordenadores de análisis, que proporcionan un marco a seguir en el levantamiento de los estatutos y/o regímenes jurídicos que regulan las relaciones laborales, distinto del Estatuto Administrativo, en el ámbito estatal.

Ámbito institucional

El estudio aborda total o parcialmente los tres Poderes del Estado, los Órganos Constitucionalmente Autónomos y algunas entidades de naturaleza institucional especial, a saber:

1. Poder Ejecutivo: ministerios y servicios públicos; Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Fuerzas Armadas;
2. Poder Legislativo: funcionarios del Senado, Cámara de Diputados y Biblioteca del Congreso;
3. Poder Judicial: Corporación Administrativa del Poder Judicial;
4. Órganos Constitucionalmente Autónomos: Contraloría General de la República, Ministerio Público, Banco Central; y
5. Entidades especiales: CONAF, SERCOTEC, Dirección de Aeronáutica Civil, Consejo de la Transparencia, Tribunal de la Libre Competencia, entre otras.

Cuerpos normativos laborales

Dentro del ámbito institucional considerado, se dan diversas posibilidades normativas laborales, tales como:

1. Personal regido por el Estatuto Administrativo general, con reglas particulares especiales de distinta extensión;
2. Personal sometido integralmente al Código del Trabajo;
3. Personal con Estatutos Especiales propios que regulan ampliamente la relación laboral, como ocurre, por ejemplo, con las Fuerzas Armadas, Carabineros, Policía de Investigaciones, Servicio Exterior, profesionales funcionarios (médicos, dentistas, bioquímicos, químicos farmacéuticos), personal uniformado de Gendarmería, entre otros; y
4. Estatutos o regulaciones propias, complementadas supletoriamente con el Estatuto Administrativo, el Código del Trabajo u otras.

Áreas de gestión de los recursos humanos

Se abordarán separadamente las más destacadas áreas específicas de la administración de personal y en especial las siguientes:

1. Mecanismos de ingreso;
2. Modalidades de contratación;
3. Sistemas de promoción;
4. Evaluación del desempeño;
5. Sistemas de desvinculación e incentivos al retiro;
6. Relaciones laborales colectivas;
7. Sistemas de remuneraciones y compensaciones; y
8. Sistemas de pensiones.

Ámbito del estudio¹

Instituciones incluidas en el estudio con regímenes laborales especiales total o parcial:

1. Personal del Congreso Nacional
2. Biblioteca del Congreso
3. Corporación Administrativa del Poder Judicial
4. Contraloría General de la República
5. Banco Central
6. Ministerio Público
7. Servicio Electoral
8. Agencia Nacional de Inteligencia
9. Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores
10. Superintendencia de Electricidad y Combustibles
11. Corporación de Fomento de la Producción
12. Fiscalía Nacional Económica
13. Instituto Nacional de Propiedad Industrial
14. Servicio de Cooperación Técnica
15. Comité de Inversiones Extranjeras
16. Dirección de Presupuestos
17. Servicio Nacional de Aduanas
18. Servicio de Impuestos Internos
19. Servicio de Tesorerías
20. Casa de Moneda de Chile

1. No forman parte del ámbito de este estudio los regímenes laborales aplicables al personal que se desempeña en los sectores de educación y salud, porque se incorporan en un proyecto de estudio específico. Tampoco forman parte del ámbito de este proyecto el régimen laboral aplicable a los senadores, diputados y Poder Judicial.

21. Superintendencia de Valores y Seguros
22. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras
23. Superintendencia de Casinos de Juego
24. Dirección de Compras y Contratación Pública
25. Dirección Nacional del Servicio Civil
26. Unidad de Análisis Financiero
27. Consejo de Defensa del Estado
28. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
29. Junta Nacional de Jardines Infantiles
30. Consejo de Rectores
31. Consejo Superior de Educación
32. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes
33. Servicio Médico Legal
34. Gendarmería de Chile
35. Superintendencia de Quiebras
36. Servicio Nacional de Menores
37. Defensoría Penal Pública
38. Ministerio de Obras Públicas y servicios dependientes
39. Superintendencia de Servicios Sanitarios
40. Servicio Agrícola y Ganadero
41. Corporación Nacional Forestal
42. Dirección del Trabajo
43. Superintendencia de Seguridad Social
44. Superintendencia de Pensiones
45. Caja de Previsión de la Defensa Nacional
46. Dirección de Previsión de Carabineros de Chile
47. Comisión Chilena de Energía Nuclear
48. Comisión Chilena del Cobre
49. Servicio Nacional de Geología y Minería
50. Comisión Nacional de Energía
51. Junta de Aeronáutica Civil
52. Consejo Nacional de Televisión
53. Instituto Nacional de Deportes
54. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
55. Fondo Nacional de la Discapacidad
56. Secretaría General de la Presidencia de la República
57. Comisión Nacional del Medio Ambiente
58. Servicio Nacional del Adulto Mayor

59. Comisión Nacional de Acreditación (Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior)
60. Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores
61. Consejo para la Transparencia
62. Corporación de Asistencia Judicial
63. Fuerzas Armadas
64. Carabineros de Chile
65. Policía de Investigaciones
66. Dirección General de Aeronáutica Civil

Descripción de los regímenes laborales especiales en el sector público

Mecanismos de ingreso

En líneas generales, los sistemas de ingreso a la Administración Pública fijados por el Estatuto Administrativo son los mismos que utilizan los regímenes especiales. Sin embargo, se diferencian en cuanto al universo de personal al cual se le aplican. Se pueden distinguir distintos sistemas de ingreso, a saber: libre designación, concursal, empleo a prueba y academia o escuela.

Libre designación

Los cargos de libre designación son provistos por la autoridad competente con entera independencia y están asociados a empleos de exclusiva confianza, contrata, honorarios y sujetos al Código del Trabajo. No obstante lo anterior, la práctica de los distintos servicios públicos ha sido la realización de concursos tanto públicos como internos que faciliten a la autoridad competente la toma de decisión para la provisión de estos cargos.

A este sistema de ingreso está sujeto el personal de la Contraloría General de la República, de la Superintendencia de Pensiones, de la Superintendencia de Valores y Seguros, de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y de la Superintendencia de Quiebras. Lo anterior, puesto que dichos trabajadores son todos de exclusiva confianza.²

2. Artículo 3º de la Ley 10.336, Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República; art. 7º del DFL. 101 de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Establece Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, su Organización y Atribuciones; art. 22 del DL. 3538 de 1980, del Ministerio de Hacienda, Crea la Superintendencia de Valores y Seguros, y art. 2º del DFL. 411 de 1981, del Ministerio de Hacienda, Estatuto de Personal de la Superintendencia de Valores y Seguros; art. 5º del DFL. 3 de 1997, Ley General de Bancos; art. 12 de la Ley 18.175 de 1982, Ley de Quiebras.

También están afectos al sistema de ingreso de libre designación los trabajadores que se rigen por el Código del Trabajo, tales como del Tribunal de la Libre Competencia, del Consejo Superior de Educación, de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, de la Comisión Nacional de Acreditación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, de la Corporación Nacional Forestal, del Servicio de Cooperación Técnica, del Fondo Nacional de la Discapacidad y de la Corporación de Asistencia Judicial.³

Concursal

El Estatuto Administrativo contempla el concurso público como mecanismo de ingreso a los cargos de carrera en calidad de titular en el último grado de la planta respectiva o en grados superiores cuando no sea factible aplicar las normas de promoción. Sin embargo, diversos estatutos especiales han contemplado el concurso como forma general de provisión de los empleos cualquiera sea el grado remuneratorio. El régimen concursal puede adoptar diversas formas, tales como concurso de antecedentes, examen de oposición y concursos desarrollados conforme a las normas del Sistema de Alta Dirección Pública.

Algunas instituciones públicas que han adoptado el sistema concursal como forma general de provisión de todos o algunos de los cargos son las siguientes:

1. Corporación Administrativa del Poder Judicial: el personal de la Corporación es de exclusiva confianza de la Corte Suprema, quien nombrará a dicho personal previo concurso de antecedentes y examen de oposición que llame el Consejo Superior.⁴
2. Ministerio Público: el personal del Ministerio Público será seleccionado por concurso público de antecedentes. En el caso del nombramiento de los fiscales regionales, ellos serán nombrados por el Fiscal Nacional de una terna elaborada por la Corte de Apelaciones de la respectiva región, la que resultará de la realización de un concurso público de antecedentes.⁵
3. Defensoría Penal Pública: los defensores locales de la Defensoría Penal serán seleccionados a través de concurso público.⁶
4. Consejo para la Transparencia: las personas que desempeñen funciones directivas en el Consejo para la Transparencia serán seleccionadas mediante concurso público efectuado por el Servicio Civil, de conformidad

3. Artículo 13 del DFL. 1, de 2005, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Sobre Libre Competencia; artículo 39 de la Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza; artículo 23 de la Ley 20.027, de 2005, Financiamiento de Estudios de Educación Superior; artículo 11 de la Ley 20.129, de 2006, Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior; artículo 62 de la Ley 19.284, de 1994, Integración Social de personas con Discapacidad.

4. Artículo 513 del Código Orgánico de Tribunales.

5. Artículo 29 de la Ley 19.640, de 1999, Orgánica Constitucional del Ministerio Público.

6. Artículo 31 de la Ley 19.718, de 2001, Crea Defensoría Penal Pública.

a las normas del Sistema de Alta Dirección Pública sobre la base de una terna conformada por el Consejo de Alta Dirección.⁷

5. Senado: el personal del Senado, sea de planta o a contrata, será seleccionado siempre previo concurso público.⁸
6. Servicio de Impuestos Internos: la provisión de cargos en todos los grados de la planta de profesionales se realizará por concurso público.⁹

Empleo a prueba

El Estatuto Administrativo contempla un sistema de empleo a prueba como parte del proceso de selección para el ingreso del personal, cuya aplicación será optativa para el jefe superior del servicio.

En el caso del personal del Senado, la utilización del sistema de empleo a prueba es obligatoria. En efecto, el personal que ingrese a la planta del Senado tendrá la calidad de interino durante los primeros seis meses de su desempeño. Durante ese periodo se podrá poner término a sus funciones si su desempeño no resulta satisfactorio.¹⁰

Academia o escuela

Otro sistema de ingreso a determinadas entidades públicas se realiza a través de la realización previa de cursos regulares específicos que imparten Academias o Escuelas encargadas del proceso de selección del personal a esas entidades. Este sistema de ingreso se desarrolla para el proceso de selección del siguiente personal:

1. Del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través, de la Academia Diplomática “Andrés Bello”.¹¹ La Academia será la encargada de organizar, recibir y calificar los exámenes que deban rendir las personas que postulen al Servicio Exterior de la República, ingresando aquellos que ocupen los primeros lugares de evaluación final.

Los alumnos regulares de la Academia deberán cursar dos años de estudios, en el caso de aquellos que tengan título profesional universitario afín, y tres años los que hayan sido exceptuados de dicho requisito.

2. De la planta de Oficiales y Vigilantes Penitenciarios, a través de la Escuela de Gendarmería de Chile.¹² La Escuela será la encargada de reclutar, seleccionar y formar al personal que ingrese a la planta de Oficiales y Vigilantes Penitenciarios.

7. Artículo 43 de la Ley 20.285, de 2008, Acceso a la Información Pública.

8. Artículo 3° del Reglamento del Personal del Senado.

9. Artículo 1° de la Ley 19.646.

10. Artículo 3° del Reglamento del Personal del Senado.

11. Artículo 13 del DFL. y 33, de 1979, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Estatuto del Personal del Ministerio de Relaciones Exteriores.

12. Artículo 14 del DFL. 1791, de 1979, del Ministerio de Justicia, Estatuto de Personal de Gendarmería de Chile.

3. De los Oficiales y del personal de nombramiento institucional de la Planta de Carabineros, a través de las Escuelas Institucionales, con excepción de los oficiales de los escalafones de los servicios.¹³
4. De los Detectives del Escalafón de Oficiales Policiales Profesionales de Línea, así como el de los Subcomisarios del Escalafón de Oficiales Policiales Profesionales, a través de la Escuela de Investigaciones.¹⁴
5. De las plantas y dotaciones de Oficiales, personal del cuadro permanente y de gente de mar, y personal de tropa profesional, quienes deberán cursar estudios en sus propias Escuelas Matrices, con excepción de los Oficiales del Servicio Religioso y los Oficiales pertenecientes a escalafones de los Servicios Profesionales.¹⁵

Este mecanismo de ingreso no está contemplado en el Estatuto Administrativo.

Modalidades de contratación

Para los efectos de este estudio entenderemos por modalidades de contratación a las distintas calidades jurídicas a través de las cuales las personas se incorporan a trabajar en la Administración del Estado.

En el Estatuto Administrativo se distinguen las calidades jurídicas de planta (carrera y exclusiva confianza), contrata y honorarios. Los regímenes estatutarios especiales incorporan todas o algunas de dichas calidades jurídicas, pero también incluyen a aquellos contratados bajo el régimen del Código del Trabajo.

En algunos regímenes estatutarios especiales todo el personal es de exclusiva confianza, tales como el personal de la Contraloría General de la República, de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Superintendencia de Quiebras, sin perjuicio de que también puedan contratar a honorarios o a contrata, como en el caso de la Contraloría General de la República.

En cambio, en el régimen del Estatuto Administrativo, los cargos de exclusiva confianza están limitados a los cargos de la planta de la Presidencia de la República, los secretarios regionales ministeriales, los jefes de división o jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes o superiores a dichas jefaturas en los ministerios, los jefes superiores de los servicios, los subdirectores, los directores regionales o jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes o superiores a dichas jefaturas, cualquiera sea su denominación.

13. Artículo 15 del Decreto 412, de 1991, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Carabineros de Chile.

14. Artículo 16 del DFL. 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.

15. Artículo 10 de la Ley 18.948, de 1990, del Ministerio de Defensa Nacional, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

Tal como se mencionó, existen estatutos especiales en que todo su personal está sujeto al Código del Trabajo. En esta situación se encuentran el Fondo Nacional de la Discapacidad, personal de planta del Tribunal de la Libre Competencia, Servicio de Cooperación Técnica, Consejo para la Transparencia, Consejo Superior de Educación, Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, Comisión Nacional de Acreditación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Corporación Nacional Forestal y la Corporación de Asistencia Judicial.

Distintas leyes han permitido que instituciones públicas regidas por el Estatuto Administrativo puedan contratar parte de su personal sujeto al Código del Trabajo. Tal es el caso de los obreros contratados por la Dirección General de Obras Públicas y sus servicios dependientes; el vicepresidente de CORFO podrá contratar personal afecto a dicho Código cuando las necesidades del servicio lo requieran y se ajuste al límite establecido en la ley; el director general de Aeronáutica Civil podrá contratar personal auxiliar o de servicios menores conforme a las disposiciones del Código del Trabajo; en las Fuerzas Armadas, los Comandantes de Unidades o Jefes de Reparticiones podrán contratar trabajadores sujetos a las disposiciones del Código del Trabajo; la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile podrá contratar personal afecto al Código del Trabajo para el funcionamiento del Servicio Médico y Dental de la Dirección. La Orquesta de Cámara de Chile y Ballet Folclórico Nacional del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes están contratados bajo esta modalidad. El Instituto Nacional de Deportes podrá contratar afecto al Código del Trabajo personal para el desempeño en los recintos deportivos que administre en forma parcial o total, y el director del Servicio Agrícola y Ganadero tiene facultades para contratar trabajadores sujetos al Código del Trabajo.¹⁶

Sistemas de promoción

El Estatuto Administrativo contempla como mecanismos de desarrollo de la carrera funcionaria tanto el sistema de promoción a través del concurso interno como el ascenso.

La promoción se efectuará por concurso interno en las plantas de directivos de carrera, profesionales, fiscalizadores y técnicos. En los concursos internos podrán participar los funcionarios de planta que se encontraren nombrados en los tres grados inferiores al de la vacante convocada.

El ascenso es el derecho de un funcionario de acceder a un cargo vacante de grado superior en la línea jerárquica de la respectiva planta, sujetándose estrictamente a lo establecido en el Estatuto Administrativo.

16. Artículo 70 del DFL. 850 de 1997, Ministerio de Obras Públicas; artículo 9° del DFL: 211 de 1960, sobre CORFO; artículo 23 de la Ley 16.752; artículo 24 del DFL.1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas; artículo 4º, letra j) del DL. 844 de 1975, del Ministerio de Defensa Nacional, Crea el Departamento de Previsión de Carabineros; art. 27 de la Ley 19.712; artículo 7º de la Ley 18.755, y artículo 35 de la Ley 20.079.

tamente al escalafón que resulte del puntaje obtenido de las calificaciones. El ascenso procederá en las plantas de administrativos y de auxiliares.

En el caso de no ser posible la aplicación del concurso interno o ascenso procederá el concurso público.

No obstante lo señalado precedentemente, existen diversas disposiciones legales que han modificado para determinados Servicios Públicos las normas de promoción, extendiendo a un mayor número de casos los concursos internos y/o permitiendo que los funcionarios a contrata participen en ellos. Esto ha permitido que el mérito sea el factor más importante para la promoción.

Tanto en la Dirección de Presupuestos como en la Dirección del Trabajo, los funcionarios a contrata pueden participar en los concursos internos de promoción. Específicamente, en la Dirección de Presupuestos las promociones en los cargos de carrera de la planta de directivos y de los tres grados superiores de las restantes plantas (profesionales, administrativos y auxiliares) se realizará por concurso de oposición interno, al que podrán postular los funcionarios de planta y los empleados a contrata que se hayan desempeñado en ese servicio por un lapso no inferior a cuatro años.¹⁷

En la Dirección del Trabajo, para proveer los cargos vacantes en las plantas de directivos de carrera, de profesionales, de fiscalizadores y de técnicos, podrán participar los funcionarios de este servicio, sean de planta o a contrata, nombrados o contratados en algunos de los cinco grados inferiores al de la vacante convocada, cualquiera sea la planta a la que pertenezcan o estén asimilados, o en algún grado superior al de la vacante tratándose de funcionarios a contrata. Además, en el caso de los empleos a contrata, se requerirá haberse desempeñado en tal calidad en dicha Dirección a lo menos durante cuatro años inmediatamente previos al concurso.

En servicios tales como la Dirección de Presupuestos y el Consejo de Defensa del Estado, la promoción de los niveles superiores de las plantas de administrativos y auxiliares se realizará a través de concurso interno y no por ascenso. En el caso de la Dirección de Presupuesto se utilizará el concurso interno para la promoción de los tres grados superiores de las plantas de administrativos y de auxiliares. En cambio, en el caso del Consejo de Defensa la promoción en los cargos de los cuatro niveles superiores de la planta de administrativos y de los dos niveles superiores de la planta de auxiliares se efectuará por concurso de oposición interno, limitado a los funcionarios de planta que cumplan con los requisitos correspondientes.¹⁸

Por otra parte, en el caso del Servicio Nacional de Aduanas, las promociones en los cargos de carrera de las plantas directiva, de profesionales, de fiscalizadores

17. Artículo 22 de la Ley 19.646; artículo 7° de la Ley 19.994.

18. Artículos 16 y 22 de la Ley 19.646.

y de técnicos, se efectuarán por concurso de oposición interno, limitado a los funcionarios de planta del servicio que cumplan con los requisitos correspondientes. Además, se establecen normas de multiconcursabilidad y la obligación del director nacional de llamar a concurso cuando el porcentaje de cargos de promoción vacantes de cualquiera de las plantas concursable sea superior al 10 por ciento del total de cargos de la misma.¹⁹

En la Agencia Nacional de Inteligencia, las promociones a los cargos de grados de la planta de profesionales se efectuarán por concurso de oposición interno limitado a los funcionarios de la Agencia que cumplan con los requisitos correspondientes.²⁰

Tratándose del personal de la Cámara de Diputados se promoverá, a través de concurso interno, cuando se trate de cargos vacantes correspondientes a las dos primeras categorías de cada escalafón. Tratándose del escalafón profesional de secretaría el concurso se limitará al cargo de abogado secretario de comisiones, y en el caso del escalafón técnico de la redacción de sesiones también será concursable el cargo redactor 3°. Se exceptúan de este procedimiento los cargos de confianza de la Cámara o de la Comisión de Régimen y el escalafón de secretarías.²¹

Finalmente, en el Servicio de Impuestos Internos, la provisión de cargos en todos los grados de la planta de profesionales se realizará por concurso público.²²

Sistemas de evaluación del desempeño

El Estatuto Administrativo regula el sistema de calificaciones que deberán aplicar los servicios públicos. Este sistema tiene por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, atendidas las exigencias y características de su cargo, y servirá de base para la promoción, los estímulos y la eliminación del servicio.

Todos los funcionarios, incluido el personal a contrata, serán calificados anualmente, quedando expresamente al margen de dicha evaluación solo el jefe superior de la institución, su subrogante legal, los miembros de la Junta Calificadora Central y los delegados del personal.

El Estatuto Administrativo remite al reglamento general de calificaciones o a los reglamentos especiales la determinación de los factores de evaluación y su ponderación. En el reglamento general se consideran los factores de rendimiento, condiciones personales y comportamiento funcionario. El rendimiento mide el cumplimiento y calidad de la labor realizada. El factor condiciones personales evalúa el interés por el trabajo que se realiza y la capacidad para realizar trabajos

19. Artículo 10 de la Ley 19.479.

20. Artículo 16 de la Ley 19.974.

21. Artículo 32 Estatuto de Personal de la Cámara de Diputados de Chile, de 2004.

22. Artículo 1° de la Ley 19.646.

en equipo. Por otra parte, el comportamiento funcionario evalúa el cumplimiento de normas e instrucciones, asistencia y puntualidad.

Los sistemas de evaluación del desempeño de las instituciones objeto de este estudio, se asemejan al sistema de calificaciones del Estatuto Administrativo. No obstante lo anterior, en algunos casos varía el tipo de órgano calificador o sus integrantes, adaptándose a la realidad institucional.

Por otra parte, numerosos servicios han dictado reglamentos especiales de calificaciones incorporando nuevos factores y/o subfactores de evaluación e instrumentos de evaluación. Por ejemplo, SERCOTEC y la Junta Nacional de Jardines Infantiles han incorporado la autoevaluación como un instrumento más en el proceso de evaluación. Otro instrumento incorporado para dicho proceso ha sido el establecimiento de una entrevista de retroalimentación entre el jefe y el evaluado. Esta herramienta es utilizada en instituciones como SERCOTEC, Junta Nacional de Jardines Infantiles y Dirección del Trabajo. Además, SERCOTEC ha considerado la retroalimentación del equipo de trabajo y la realización de una encuesta en que cada integrante del equipo de trabajo evalúa a su jefe directo en los ámbitos de supervisión, liderazgo y comunicación. Finalmente, SERCOTEC y la Dirección del Trabajo han establecido compromisos de desempeño individual anuales como mecanismo para objetivar las evaluaciones.²³

Sistemas de desvinculación e incentivos al retiro

Los empleados públicos están amparados por el derecho a la estabilidad en el empleo o también denominado derecho a la función, el cual consiste en que no pueden ser alejados de sus cargos sino en virtud de alguna de las causas legales de expiración de funciones que contempla el Estatuto Administrativo, que son: la aceptación de renuncia; obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional, en relación al respectivo cargo público; declaración de vacancia; destitución; supresión del empleo; término del periodo legal por el cual se es designado, y fallecimiento.

Ahora bien, quienes sirven empleos de exclusiva confianza no están amparados por el derecho a la función, por lo que se mantienen en sus puestos mientras cuenten con la confianza de la autoridad llamada a hacer el nombramiento, dependiendo su remoción de la sola voluntad de aquella.

Algunos regímenes especiales han incorporado como causal de cese en el cargo el cumplimiento de una edad determinada. Tal es el caso del fiscal nacional y los fiscales regionales y adjuntos del Ministerio Público, que cesarán en el cargo al cumplir 75 años de edad. La misma causal se aplica en el caso del Contralor

23. DS. 114, de 2003, del Ministerio de Educación, Reglamento Especial de Calificaciones del Personal de la Junta Nacional de Jardines Infantiles; DS. 98, de 1998, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Reglamento Especial de Calificaciones para el Personal de la Dirección del Trabajo; SERCOTEC, 2007, Sistema de Evaluación de Desempeño.

General de la República.²⁴

En el caso del Servicio Nacional de Aduanas, el director nacional podrá declarar vacantes los cargos servidos por funcionarios de carrera desde que hayan cumplido 65 años de edad. No obstante, el director podrá ejercer esta atribución respecto de las mujeres mayores de 60 años de edad y menores de 65 años, para lo cual requerirá el consentimiento de la funcionaria. El director nacional solo podrá ejercer esta facultad cuando la pensión a que pueda tener derecho el funcionario, sumada al incentivo al retiro de la Ley del Nuevo Trato Laboral (Ley 19.882), alcance, a lo menos, el 70 por ciento mensual líquido del promedio de remuneraciones que señala la ley.²⁵

En esta materia, también es importante analizar las causales del término del contrato de trabajo del personal del Ministerio Público. Dichas causales están señaladas en su propia ley orgánica y son similares a las establecidas en el Código del Trabajo, pero también incorpora algunas propias del Estatuto Administrativo. Las causales que son similares a aquellas que establece el mencionado Código son la falta de probidad, vías de hecho, injurias o conducta inmoral grave debidamente comprobada; no concurrencia a sus labores sin causa justificada durante dos días seguidos; abandono del trabajo, y necesidades de la Fiscalía Nacional o Regional.²⁶

La causal necesidades de la institución señalada en el párrafo anterior, será determinada por el fiscal nacional una vez al año, previo informe del Consejo General, y comprenden aquellas derivadas de la dotación anual que se fije para el personal, de la racionalización o modernización, y del cambio de naturaleza de las funciones que haga necesaria la separación de uno o más funcionarios. En el caso de aplicarse esta causal, el trabajador tendrá derecho a una indemnización por años de servicios en los mismos términos que dispone el Código del Trabajo.

También se aplica la causal “necesidades del servicio” para el término del contrato de trabajo del personal a jornal de la Fuerzas Armadas. Se entenderá por “necesidades del servicio” las derivadas de racionalización, modernización o falta de adecuación laboral o técnica del trabajador.²⁷

Por otra parte, la Unidad de Análisis Financiero contempla entre sus causales de cese de funciones, el uso o consumo injustificado de sustancias estupefacientes o psicotrópicas a que se refiere el artículo 1° de la Ley 19.366.²⁸

24. Artículo 98 de la Constitución Política de la República de Chile; artículos 30, 43 y 50 de la Ley 19.640.

25. Artículo 1° de la Ley 19.916.

26. Artículo 81 de la Ley 19.640.

27. Artículo 253 del DFL. 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas.

28. Artículo 15 de la Ley 19.913, de 2003, Crea Unidad de Análisis Financiero.

En las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile, el personal deja de pertenecer a ella por retiro o fallecimiento. El retiro puede ser temporal o absoluto. Las causales de retiro dependerán, en el caso de las Fuerzas Armadas, según se trate de Oficiales, Empleados Civiles, personal del Cuadro Permanente y de Gente de Mar, o personal de Tropa. En Carabineros de Chile las causales de retiro dependerán según se trate de Oficiales y personal de Nombramiento Supremo o personal de Nombramiento Institucional.²⁹

Entre las causales de retiro absoluto aplicable a las Fuerzas Armadas se encuentran las inutilidades o invalidez por enfermedad; retiro voluntario después de haber cumplido 30 años de servicios válidos para el retiro, en el caso de los Oficiales; aplicación de medidas disciplinarias; haber permanecido tres años en retiro temporal, y por haber cumplido 38 años de servicio como Oficiales o 41 años efectivos computables para el retiro. En el caso del personal del Cuadro Permanente y de Gente de Mar esta última causal se aplicará a los 35 años de servicios efectivos. En términos generales, las mismas causales se aplican para el caso de los Oficiales y personal Civil de Nombramiento Supremo, y el personal de Nombramiento Institucional de Carabineros de Chile. Lo anterior, también se aplica al personal de la Policía de Investigaciones de Chile.³⁰

El personal de las Plantas de Oficiales y Vigilantes Penitenciarios de Gendarmería de Chile quedará sujeto al término de la carrera que rija para el personal de Carabineros de Chile.³¹

Se aplicarán las causales de término del contrato del Código del Trabajo respecto de aquellos trabajadores de las instituciones públicas sujetas a él, tales como del Consejo Superior de Educación, de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, de la Comisión Nacional de Acreditación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, de la Corporación Nacional Forestal, del Servicio de Cooperación Técnica, del Fondo Nacional de la Discapacidad y de la Corporación de Asistencia Judicial.

Desde el año 1998, se han dictado numerosas leyes que han otorgado incentivos económicos a los funcionarios públicos que, cumpliendo los requisitos para pensionarse o jubilarse por vejez, cesen en sus cargos. Lo anterior ha sido una política utilizada con el fin de permitir el desarrollo de la carrera funcionaria. Esos incentivos han tenido una duración limitada en el tiempo.

29. Título IV de la Ley 18.948, de 1990, del Ministerio de Defensa Nacional, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas; Capítulo 5 del Decreto 412, de 1991, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Carabineros de Chile; Capítulo 7 del DFL. 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.

30. Capítulo 7 del DFL. 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.

31. Artículo 1º de la Ley 19.195, de 1993, Adscribe al personal que indica de Gendarmería de Chile al régimen previsional de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.

A partir del año 2003, con la dictación de la Ley 19.882, también llamada del Nuevo Trato Laboral, se creó una bonificación por retiro de carácter permanente para aquellos funcionarios públicos que tengan 65 o más años de edad si son hombres y 60 o más años de edad, si son mujeres, que renuncien voluntariamente a sus cargos. Serán beneficiarios de esta bonificación los funcionarios de carrera o a contrata de las instituciones afectas a la asignación de modernización establecida en la Ley 19.553 y aquellos que se desempeñen en el Servicio de Impuestos Internos, Servicio Nacional de Aduanas, Fondo Nacional de Salud, Consejo de Defensa del Estado, Comisión Chilena de Energía Nuclear, Contraloría General de la República, Superintendencias e instituciones en las que se fije sus remuneraciones por resolución conjunta de los ministros del ramo, de Economía, Fomento y Reconstrucción, y de Hacienda.

La bonificación por retiro ascenderá a un mes de remuneración imponible por cada dos años de servicio en las entidades afectas a la bonificación, con un máximo de nueve meses. El monto de este beneficio se incrementará en un mes para las funcionarias.

Relaciones laborales colectivas

Los trabajadores de la Administración del Estado, incluidas las municipalidades y del Congreso Nacional, tienen el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen convenientes. Lo anterior no se aplica a las Fuerzas Armadas, a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, a los funcionarios de las empresas del Estado dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el gobierno a través de éste, ni a los trabajadores de las empresas del Estado que, de acuerdo con la ley, puedan constituir sindicatos.³²

Sistemas de remuneraciones

En relación a este tema solo se desarrollará aquellos sistemas de remuneraciones del personal de las instituciones que forman parte del ámbito del mismo y que sean distintos a la Escala Única de Sueldos o que, rigiéndose por ésta, tienen algunas características especiales. En consecuencia, se abordarán asignaciones especiales de la Escala Única, los Sistemas de Remuneraciones de las Instituciones Fiscalizadoras, Sistema de Remuneraciones fijados por Resolución Triministerial, Sistema de Remuneraciones del Congreso Nacional, Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile.

Escala Única

La Escala Única tiene distintos componentes, entre ellos, el sueldo base, asignación profesional, asignación de responsabilidad superior y distintos incrementos con el objeto de compensar el monto líquido de las remuneraciones. A continuación, se desarrollarán algunas asignaciones especiales y ligadas al desempeño a

32. Artículo 1º de la Ley 19.296, de 1994, sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado.

que se encuentran las instituciones regidas por el Sistema de Escala Única de Sueldos, y que se encuentran dentro del ámbito de este estudio. Además, se analizará el Sistema de Remuneraciones de la Comisión Chilena de Energía Nuclear.

Asignaciones especiales

Asignación de recaudación neta de impuestos.³³ El porcentaje de esta asignación se aplicará sobre las remuneraciones excluidas de las asignaciones de zona y no podrá exceder de un 21,6 por ciento para el año 2009 y de un 24 por ciento a partir del año 2010. Con todo, a partir del año 2009 la referida asignación en caso alguno tendrá un porcentaje inferior a 15,6 por ciento. El porcentaje que cada año deba aplicarse por concepto de esta asignación será de conformidad al procedimiento definido en la ley y por decreto supremo del Ministerio de Hacienda. Esta asignación es pagada en cuatro cuotas a los funcionarios en servicio a la fecha de pago.

Se encuentran afectos a esta asignación el Servicio de Tesorerías, Consejo de Defensa del Estado, Servicio Nacional de Aduanas, Dirección de Presupuestos, Servicio de Impuestos Internos y Dirección Nacional del Servicio Civil.

Asignación de dedicación exclusiva.³⁴ El personal del Servicio de Tesorerías tiene la prohibición de ejercer libremente su profesión o especialidad técnica u otra actividad remunerada, y expedir informes en materias de su especialidad. En consideración a ello, percibe una asignación de dedicación exclusiva no imponible de un 45 por ciento de la suma del sueldo base y la asignación de antigüedad cuando corresponda. Esta asignación está dirigida al personal que tenga título profesional universitario, cumpla jornada completa de 44 horas semanales y que esté afecto a una prohibición legal absoluta para ejercer libremente su profesión.

Asignación mensual de defensa judicial estatal.³⁵ La asignación mensual de defensa judicial estatal la percibe todo el personal del Consejo de Defensa del Estado según la planta de personal a la que pertenece y su grado remuneratorio.

Asignación de alta dirección.³⁶ Se concede al personal directivo del Consejo de Defensa del Estado en un porcentaje entre el 30 y 5 por ciento.

Asignación especial.³⁷ El personal de planta y a contrata de la Dirección de Presupuestos tiene derecho a una asignación según la planta a la cual pertenezca o se encuentre asimilada.

Asignación por turno en Gendarmería.³⁸ Esta asignación es para el personal de las Plantas I y II, de Oficiales y Vigilantes Penitenciarios de Gendarmería, respectivamente, así como para el personal a contrata que cumpla funciones de tales.

33. Artículo 12 de la Ley 19.041.

34. DL. 1166 de 1975 y el DL. 2969 de 1979.

35. Artículo 10 de la Ley 19.646.

36. Artículo 11 de la Ley 19.646.

37. Artículo 11 de la Ley 19.041.

38. Artículo 1° de la Ley 19.538.

Dicha asignación está destinada a retribuir pecuniariamente al referido personal el desempeño de jornadas de trabajo en horario total o parcialmente diferente de la jornada ordinaria de funcionamiento del servicio, incluso en horario nocturno y en días sábados, domingos y festivos, acorde con lo que demanden las necesidades de funcionamiento de la institución.

El monto de la asignación asciende a una cantidad fija que depende de la planta de personal a la cual pertenece el funcionario y grado remuneratorio.

Asignación de nivelación penitenciaria.³⁹ Esta asignación la perciben los funcionarios de planta de Gendarmería no comprendidos en la asignación de turno. Esta remuneración es de monto fijo, según la planta de personal y grado remuneratorio del funcionario.

Bonificación especial.⁴⁰ Esta bonificación la perciben el personal de las Plantas I y II, de Oficiales y Vigilantes Penitenciarios de Gendarmería, respectivamente, así como para el personal a contrata que cumpla funciones de tales.

Además, serán beneficiarios de esta asignación el personal que perciba la asignación de nivelación penitenciaria.

El monto de la bonificación es el equivalente al 12 por ciento de la asignación por turno que perciba el funcionario señalado anteriormente.

Asignación de gendarme mayor.⁴¹ Esta asignación la perciben los cargos de “Gendarmes Mayores Grado 9º” de la Planta de Vigilantes Penitenciarios de Gendarmería, y es de monto fijo.

Asignación especial a la función. Los trabajadores permanentes pertenecientes a la dotación máxima de personal de la Corporación Nacional Forestal que se desempeñan en las Áreas Silvestres Protegidas mientras cumplan efectivamente sus funciones en alguna de dichas áreas.⁴²

Asignaciones ligadas al desempeño

Asignación de estímulo por cumplimiento de metas de recaudación de deuda morosa recuperada en cobranza.⁴³ La asignación de estímulo por cumplimiento de metas de recaudación de deuda morosa recuperada en cobranza procede cuando la recaudación de deuda morosa recuperada en moneda nacional, efectuada por el Servicio de Tesorerías, exceda del 5 por ciento del saldo de deudas en mora en moneda nacional de la Cuenta Única Tributaria. El porcentaje de asignación va desde 1,6 por ciento hasta un 32 por ciento, según el porcentaje de recaudación del saldo de deudas en moras. Se encuentra afecto a esta asignación el Servicio de Tesorerías.

39. Artículo 4º de la Ley 19.538.

40. Artículo 2º de la Ley 19.538.

41. Artículo 5º de la Ley 19.851.

42. Artículo 3º de la Ley 20.300.

43. Decreto con Fuerza de Ley 1 de 2002, del Ministerio de Hacienda.

Bonificación de estímulo por desempeño funcionario en el Consejo de Defensa del Estado. Se concede al personal de planta y a contrata del Consejo de Defensa del Estado. La bonificación corresponderá al 25 por ciento de los funcionarios pertenecientes o asimilados a las plantas de Directivos, de Profesionales y de Técnicos, separadamente, de mejor desempeño en el año anterior, según el resultado de sus calificaciones.

El presidente del Consejo, los abogados consejeros, los miembros de la Junta Calificadora Central y los delegados del personal ante las juntas calificadoras, tendrán derecho, por concepto de este beneficio, al porcentaje correspondiente a sus respectivos cargos.

Los funcionarios beneficiarios de la bonificación solo tendrán derecho a percibirla durante los doce meses siguientes al término del respectivo proceso calificadorio. La bonificación será pagada a los funcionarios en servicio a la fecha de pago, en cuatro cuotas trimestrales en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

Incentivo anual al desempeño JUNJI. El personal de planta y a contrata, incluidos los suplentes, tienen derecho a un incentivo anual al desempeño en relación a los resultados obtenidos en el proceso de Evaluación Integral de la Calidad de la Educación Parvularia.

Incentivo al desempeño directivo.⁴⁴ El personal de SERCOTEC que desempeñe la función de gerente general, gerente de área, fiscal y director regional, tendrán derecho a una asignación de estímulo a la función directiva, asociada al cumplimiento de metas a alcanzar en el área de responsabilidad del directivo.

El personal de la Corporación Nacional Forestal que desempeñe la función de director ejecutivo, gerente, fiscal y director regional, tienen derecho a una asignación de estímulo a la función directiva asociada al cumplimiento de metas.⁴⁵

Incentivo al desempeño en el Ministerio de Relaciones Exteriores.⁴⁶ El personal del Ministerio de Relaciones Exteriores que a continuación se indica tiene derecho, según corresponda, a una asignación mensual de estímulo asociada al cumplimiento de planes de mejoramiento de la gestión y eficiencia institucional.

1. Personal de la planta del Servicio Exterior cuando se desempeñe en el país y se remunere con cargo al presupuesto en moneda nacional;
2. Funcionarios de planta y a contrata de la Secretaría General y Administración General cuando perciban las remuneraciones en moneda nacional que se establece en la planta B de esa Secretaría;

44. Artículo 31 de la Ley 20.313.

45. Artículo 4° de la Ley 20.300, de 2008.

46. Artículo 2° de la Ley 19.999.

3. Funcionarios de planta y a contrata de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado; y

4. Funcionarios de planta y a contrata del Instituto Antártico Chileno.

El monto de la asignación será de hasta el 15 por ciento de la suma de un conjunto de estipendios definidos en la ley.

Bonificación por calidad de satisfacción al usuario.⁴⁷ A contar del 1 de enero de 2010, el personal de planta y a contrata del Servicio de Registro Civil e Identificación tendrá derecho a una bonificación anual, ligada a la calidad de atención prestada a los usuarios del servicio, que será evaluada por una entidad externa.

Esta bonificación se concederá en función del incremento que experimente el índice de satisfacción neta del usuario.

El monto anual que corresponderá a cada funcionario será el equivalente en unidades de fomento a \$ 813.600.

Esta bonificación se pagará en ocho cuotas mensuales iguales conjuntamente con las remuneraciones correspondientes a los meses de enero, febrero, abril, mayo, julio, agosto, octubre y noviembre.

Asignación de estímulo a la eficiencia institucional CONAF.⁴⁸ Son beneficiarios de la asignación de eficiencia institucional los trabajadores permanentes pertenecientes a la dotación máxima de personal que fije anualmente la Ley de Presupuestos a la Corporación Nacional Forestal.

El monto de la asignación es diferenciada según el cargo del estamento de que se trate.

Comisión Chilena de Energía Nuclear.⁴⁹ El presidente de la Comisión, a proposición del director ejecutivo, y ateniéndose a las disposiciones legales vigentes, someterá anualmente al Consejo el estudio de planta y remuneraciones del personal de la Comisión. Con la aceptación del Consejo serán sometidas al Supremo Gobierno para su aprobación definitiva mediante decreto supremo. La planta con sus remuneraciones correspondientes, sancionada legalmente por el Supremo Gobierno, regirá desde el 1 de enero al 31 de diciembre de cada año.

En función a la facultad anterior, la CCHEN percibe dos asignaciones, que son:

1. Asignación especial permanente, calculada sobre los sueldos base correspondientes, en porcentajes de 90, 70, 50 y 10 por ciento según grados y escalafones que el decreto define.
2. Asignación especial variable cuyo porcentaje define el director del servicio dentro de los máximos establecidos en el decreto correspondiente.

47. Ley 20.342.

48. Artículo 1° de la Ley 20.300.

49. Artículo 11 del DL. 531.

Sistema de remuneraciones en las entidades fiscalizadoras

Las instituciones cuyo personal está afecto al sistema de remuneraciones de entidades fiscalizadoras son las siguientes: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras; Superintendencia de Valores y Seguros; Superintendencia de Pensiones; Superintendencia de Electricidad y Combustibles; Superintendencia de Servicios Sanitarios; Superintendencia de Salud; Superintendencia de Casinos de Juego; Fiscalía Nacional Económica; Dirección de Compras y Contratación Pública; Unidad de Análisis Financiero; Servicio de Impuestos Internos; Servicio Nacional de Aduanas; Dirección del Trabajo; Defensoría Penal Pública; Contraloría General de la República; Superintendencia de Seguridad Social e Instituto Nacional de Propiedad Industrial.

El Sistema de Remuneraciones de las Entidades Fiscalizadoras tiene diversos componentes, tales como sueldo base, diversos incrementos, y asignación de fiscalización. A continuación, desarrollaremos las asignaciones especiales y ligadas al desempeño del referido sistema.

Asignaciones especiales

Asignación variable.⁵⁰ Esta asignación es de porcentaje variable según el escalafón y grado a que pertenezca el trabajador.

Las instituciones afectas a esta asignación son la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la Superintendencia de Valores y Seguros, la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, la Fiscalía Nacional Económica, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, ChileCompra, la Unidad de Análisis Financiero y la Superintendencia de Casinos de Juego.

El personal de la Superintendencia de Pensiones percibe una asignación especial, de porcentaje variable, en relación con el escalafón y grado a que pertenezca el trabajador.

Asignación especial.⁵¹ El personal de planta y contrata tiene derecho a la asignación especial que se concede a los grados 12 al 23.

Las instituciones afectas a esta asignación son Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Seguridad Social, Superintendencia de Electricidad y Combustibles, Fiscalía Nacional Económica, Superintendencia de Servicios Sanitarios, ChileCompra, Unidad de Análisis Financiero, Superintendencia de Pensiones y Superintendencia de Casino de Juego.

Asignación de turno.⁵² El personal del Servicio Nacional de Aduanas tiene derecho a una asignación especial de turno.

50. Artículo 17 de la Ley 18.091.

51. Artículo 8° de la Ley 20.212.

52. Artículos 12 y 14 de la Ley 19.479.

Asignación de supervisión.⁵³ El Servicio de Impuestos Internos tiene una asignación de supervisión para los directivos y para un máximo de un 30 por ciento de profesionales y fiscalizadores que ejerzan funciones de supervisión asignadas expresamente por el director del SII y mientras cumplan esa función.

Asignación de responsabilidad.⁵⁴ En la Contraloría General de la República se contempla una asignación de responsabilidad para el personal de las plantas de Directivos, Jefaturas, Profesionales y Fiscalizadores.

Asignación defensa penal pública.⁵⁵ El personal de la Defensoría tiene derecho a una asignación de defensa penal pública.

Asignación de control.⁵⁶ El personal de la Contraloría General de la República tiene derecho a una asignación de control.

Asignaciones ligadas al desempeño

Incentivo al desempeño individual.⁵⁷ La bonificación de estímulo funcionario se otorga al 25 por ciento de los funcionarios directivos, profesionales y fiscalizadores mejor calificados.

Las instituciones afectas a esta asignación son la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la Superintendencia de Valores y Seguros, la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, la Fiscalía Nacional Económica, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, ChileCompra, la Unidad de Análisis Financiero y la Superintendencia de Casinos de Juego.

Asignación de eficiencia institucional.⁵⁸ Para tener derecho a dicha asignación deberán haberse cumplido las metas anuales de eficiencia institucional en un porcentaje igual o superior al 75 por ciento.

Las instituciones afectas a esta asignación son la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la Superintendencia de Valores y Seguros, la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, la Fiscalía Nacional Económica, la Superintendencia de Servicios Sanitarios, ChileCompra, la Unidad de Análisis Financiero, la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Casinos de Juego.

Bonificaciones al desempeño Servicio Nacional de Aduanas.⁵⁹ El personal del Servicio Nacional de Aduanas tiene derecho a una bonificación por estímulo por desempeño funcionario (incentivo individual) y bonificación mensual de productividad.

53. Artículo 7° de la Ley 19.646.

54. Artículo 2° de la Ley 19.663.

55. Artículo 33 de la Ley 19.718.

56. Artículo 1° de la Ley 19.663.

57. Artículo 5° de la Ley 19.528.

58. Artículo 9° de la Ley 20.212.

59. Artículos 12 y 14 de la Ley 19.479.

Asignación especial de estímulo de disminución de evasión tributaria e incentivo colectivo.⁶⁰ El personal del Servicio de Impuestos Internos tiene derecho a una asignación especial de estímulo, que tiene tres componentes: uno fijo, uno variable anualmente, relacionado con el porcentaje de cumplimiento de la meta institucional de disminución de evasión tributaria, y uno relacionado con el desempeño colectivo.

Asignación de modernización.⁶¹ El personal de la Dirección del Trabajo tiene derecho a la asignación de modernización de la Ley 19.553, que se otorga a todos los servicios regidos por la Escala Única de Sueldos. También tienen derecho a esta asignación el personal de la Defensoría Penal Pública.

Por otra parte, el personal de la Contraloría General de la República percibe el incremento por desempeño colectivo de la asignación de modernización.

Asignación asociada a la calidad de los servicios.⁶² El personal de la Dirección del Trabajo tiene una asignación de estímulo y desempeño, asociada a la calidad de los servicios prestados a los usuarios de la institución y en su condición de servicio fiscalizador.

Sistema de remuneraciones del DL. 1953, de 1977

Las remuneraciones de los trabajadores de las instituciones afectas a este sistema se determinan y modifican por una resolución conjunta del Ministerio del ramo, de Economía, Fomento y Reconstrucción y de Hacienda.

Los servicios que forman parte del ámbito de este estudio, que se encuentran regidos por este sistema de remuneraciones, son: CORFO; Secretaría Ejecutiva del Comité de Inversiones Extranjeras; Comisión Chilena del Cobre; Servicio Nacional de Geología y Minería; Comisión Nacional de Energía, y Agencia Nacional de Inteligencia.

Sistema de remuneraciones del Congreso Nacional

El Acuerdo adoptado por la Comisión Bicameral, en las sesiones del 4 de mayo, 1 de junio, 9 y 30 de agosto de 1994, aprobó la Escala de Remuneraciones del Congreso Nacional.

Sistema de remuneraciones de Carabineros de Chile

El sistema de remuneraciones de Carabineros está compuesto por el sueldo asignado al grado que corresponda a su empleo o sueldo superior, otros beneficios, sobresueldos, y gratificaciones especiales.⁶³

60. Artículo 2° de la Ley 19.646.

61. Artículo 32 de la Ley 19.718.

62. Artículo 1° de la Ley 19.994.

63. Título III del Decreto 412, de 1991, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Carabineros de Chile.

Sueldo superior

El personal de Carabineros tendrá derecho a un sueldo superior cuando perciba un sueldo de grado superior a aquél que le corresponda de la planta de personal respectiva.

El sueldo superior dependerá de los años de servicios válidos para el retiro y/o en relación con los tiempos mínimos que, en cada caso, le fueren requeridos por las leyes y reglamentos sobre ascensos.

Otros beneficios

El personal de Carabineros gozará además del sueldo y mayores sueldos asignados, de los siguientes beneficios según corresponda:

- Trienios.
- Viáticos, gastos de movilización y pérdida de caja.
- Asignación por cambio de residencia y gratificación de zona.
- Gratificación de zona.
- Anticipo.
- Asignación de máquina.
- Asignación de casa.
- Rancho.
- Asignación de ministro de Corte.
- Asignación por jornada completa para profesionales.
- Bonificación de permanencia en actividad.
- Asignación de suboficial mayor.
- Asignación de mando y administración.
- Asignación de alto mando.
- Asignación policial.
- Asignación de permanencia.
- Asignación de actividad peligrosa o nociva para la salud.
- Asignación académica.
- Bonificación de riesgo y bonificación especial.
- Asignación de especialidad al grado efectivo.
- Asistencia médica por accidente o enfermedad en actos de servicio.
- Defensa jurídica.

Sobresueldos

Estos son incompatibles entre sí, salvo las excepciones que dispone la ley. Los sobresueldos corresponden a los siguientes títulos:

- Título oficial graduado.
- Título suboficial graduado.

- Título profesional universitario.
- Títulos de especialidad.
- Reparticiones o unidades de orden y seguridad especializadas.

Gratificaciones especiales

Estas gratificaciones especiales son las siguientes:

- De riesgo.
- De navegación y vuelo.
- Del paralelo 57 Sur.

El personal sujeto al Estatuto de Personal de Policía de Investigaciones está afecto al sistema de remuneraciones para Carabineros de Chile.⁶⁴

Sistema de remuneraciones de las Fuerza Armadas

El sistema de remuneraciones del personal de las Fuerzas Armadas está compuesto por el sueldo base asignado al grado o sueldo superior, otras remuneraciones, gratificaciones, y otros beneficios económicos.

Otras remuneraciones

- Trienios.
- Asignación de especialidad al grado efectivo.
- Asignación de zona.
- Asignación de máquina.
- Asignación por cambio de residencia.
- Asignación de casa.
- Asignación de ministro de Corte.
- Horas extraordinarias.
- Bonificación de alto mando.
- Bonificación de mando y administración.
- Asignación de suboficial y de suboficial mayor.
- Bonificación de riesgo y bonificación especial.
- Bonificación docente y asignación académica.
- Asignación especial no imponible.
- Sobresueldos.

Gratificaciones

- De embarcado y de submarino.
- Antártica.

64. Artículo 101 del DFL. 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.

- De vuelo.
- De servicios en unidades de paracaidistas, de montaña, comandos y fuerzas especiales.
- De campaña.
- De buceo.
- Especial de aislamiento.
- Efectiva de piloto.
- Especialistas en montaña, comandos y buzos.

Otros beneficios económicos

- Asignación de concripto.
- Asignación mensual para alumnos que cursen los dos últimos años en las escuelas matrices de oficiales.
- Asignación familiar, de movilización de pérdida de caja, viáticos y bonificación de permanencia, de acuerdo al Estatuto Administrativo.
- Asignación de rancho.

Sistema de pensiones

El personal de las instituciones que forman parte del ámbito de este estudio puede encontrarse afecto a uno de los siguientes regímenes previsionales:

1. Sistema de Capitalización Individual (DL. 3500, de 1980). A este sistema se encuentran afectos la mayoría de los funcionarios públicos.
2. Sistema de las ex Cajas de Previsión, actual Instituto de Previsión Social (ex INP).
3. Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA).
4. Dirección de Previsión de Carabineros (DIPRECA).

A continuación, nos referiremos exclusivamente a los regímenes de CAPREDENA y DIPRECA considerando su naturaleza de sistema de reparto, a diferencia del creado por el DL. 3500, de 1980, que es de capitalización individual. Respecto de las restantes ex Cajas de Previsión no nos referiremos puesto que es un régimen previsional en extinción.

La principal diferencia entre el Sistema de Capitalización Individual y el Sistema de Reparto, es la forma de financiamiento de las pensiones. En el Sistema de Reparto, las pensiones se financian en parte con los aportes que realizan los trabajadores activos y el Estado, por lo tanto, el dinero aportado va a un fondo común con el cual se financian las prestaciones. En el Sistema de Capitalización Individual, cada afiliado posee una cuenta personal donde se depositan sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones que las Administradoras realizan con los recursos de los Fondos. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión.

Por otra parte, el Sistema de Reparto se caracterizaba por tener cotizaciones indefinidas y beneficios definidos. Es decir, el monto de la pensión no se relacionaba necesariamente con lo aportado durante la vida activa, sino con las características de la Caja de Previsión a la que se perteneciera y con el cumplimiento de ciertos requisitos que daban derecho a una pensión previamente definida.⁶⁵

Caja de Previsión de la Defensa Nacional

El régimen previsional y de seguridad social de las Fuerzas Armadas es administrado por CAPREDENA. Este régimen es de reparto.⁶⁶

En este marco le corresponde a CAPREDENA las funciones de pago de las pensiones de retiro y montepío, del desahucio, de las indemnizaciones por fallecimiento y gastos mortuorios, así como el otorgamiento de los beneficios que contempla la ley que los rige. Además, le corresponde la administración de la cotización de salud de los pensionados y la administración del Sistema de Salud.

Este régimen previsional será aplicable al personal de las plantas de las Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación; al personal de reserva llamado al servicio activo, en tanto mantenga la calidad de tal, y a los alumnos de las Escuelas, en tanto mantengan la calidad de tales.

El restante personal quedará afecto al régimen de capitalización individual en las Administradoras de Fondos de Pensiones y, en lo relativo a las prestaciones de salud, se regirá por la legislación común.

Dirección de Previsión de Carabineros

El régimen previsional y de seguridad social de Carabineros de Chile es administrado por DIPRECA. Este régimen es de reparto.⁶⁷

En este marco le corresponde a DIPRECA las funciones de pago de las pensiones de retiro y montepío, del desahucio, de las indemnizaciones por fallecimiento y gastos mortuorios, así como el otorgamiento de los beneficios que contempla la ley que los rige. Además, le corresponde la administración de la cotización de salud de los pensionados y la administración del Sistema de Salud.

También se encuentra afecto a este régimen previsional el personal de las Plantas de Oficiales y Vigilantes Penitenciarios de Gendarmería de Chile, con excepción del desahucio. También quedan afectados a este régimen los integrantes de las Plantas de Profesionales, Directivos, Administrativos, Técnicos y Auxiliares que sean destinados en forma permanente a prestar servicios dentro de una unidad penal.⁶⁸

65. www.spensiones.cl

66. Título V de la Ley 18.948, de 1990, del Ministerio de Defensa Nacional, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

67. Título IV de la Ley 18.961, de 1990, del Ministerio de Defensa Nacional, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile.

68. Artículo 1º de la Ley 19.195, de 1993, Adscribe al personal que indica de Gendarmería de Chile al régimen previsional de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.

Por su parte, la Policía de Investigaciones también se encuentra afectada a este régimen previsional.⁶⁹

Estadísticas

Los cuadros siguientes muestran estadísticas tanto de carácter general como específica de las instituciones regidas por regímenes especiales, Estas cifras permitirán ilustrar los contenidos expuestos anteriormente.

CUADRO 1 Personal Civil del Gobierno Central según Calidad Jurídica^{70 71}

Calidad jurídica	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁷²	2007 ⁷³
Planta	83.397	83.667	84.514	91.604	91.253	90.465	88.072	50.628
Contrata	63.676	68.800	71.711	68.496	74.036	80.012	88.479	42.247
Honorarios asimilados a grado	218	95	53	76	64	65	39	36
Jornales permanentes	2.203	2.099	2.145	2.132	1.800	1.475	1.684	
Total Sector Público	149.494	154.661	158.423	162.308	167.153	172.017	178.274	92.911

CUADRO 2 Caracterización de los regímenes especiales según Calidad Jurídica - Primer semestre año 2009

Calidad Jurídica	Número de Trabajadores
Todo el personal de la Institución es de exclusiva confianza	3.126 ⁷⁴
Todo el personal de la Institución está sujeto al Código del Trabajo	4.037 ⁷⁵
La Institución puede contratar parte de su personal sujeto al Código del Trabajo	5.412 ⁷⁶

69. Artículo 121 del DFL. 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.

70. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, pág. 47.

71. De acuerdo a las Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007, se entiende por Gobierno Central, al conjunto de instituciones que están sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria, y se mantienen, en esta materia, en una estrecha relación de dependencia del Ejecutivo, signándoseles el presupuesto anual mediante la Ley de Presupuestos. Este conjunto se compone de la Administración Central, Contraloría General de la República, Poder Judicial, Congreso Nacional y Ministerio Público.

72. Incluye Sector Salud.

73. No incluye Sector Salud.

74. Incluye Contraloría General de la República, Corporación Administrativa del Poder Judicial, Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Banco e Instituciones Financieras y Superintendencia de Quiebras. Fuente elaboración propia, sobre la base de datos obtenidos en: "Gobierno Transparente": www.contraloria.cl; www.poderjudicial.cl; www.spensiones.cl; www.svs.cl; www.sbif.cl y www.squiebras.cl

CUADRO 3 Caracterización de los regímenes especiales según Sistema de remuneraciones - año 2008

Sistema de Remuneraciones	Número de Trabajadores
Escala Única de Sueldos (DL.249/73)	68.327 ⁷⁷
Escala Única de Sueldos Modificada	27.343 ⁷⁸
Escala de Fiscalizadores	11.007 ⁷⁹
Artículo 9° del D.L. N° 1.953	1.174 ⁸⁰

CUADRO 4 Personal Civil del Gobierno Central según Estamento⁸¹

Estamentos	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁸²	2007 ⁸³
Directivos Profesionales	6.656	6.711	6.858	7.231	7.301	6.993	6.969	5.659
Directivos No Profesionales	1.684	1.759	1.781	1.771	1.602	1.614	1.533	1.275
Profesionales	44.317	47.745	49.956	52.207	55.519	59.411	63.377	30.982
Técnicos	42.139	43.069	43.795	45.206	46.114	47.529	48.994	21.364
Administrativos y Auxiliares	54.698	55.377	56.033	55.893	56.617	56.470	57.401	33.315
Total Sector Público	149.494	154.661	158.423	162.308	167.153	172.017	178.274	92.595

75. Incluye Fondo Nacional de la Discapacidad, SERCOTEC, Consejo Superior de Educación, Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, Comisión Nacional de Acreditación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Corporación Nacional Forestal, Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana. No incluye a los trabajadores del Programa Pro Empleo de la CONAF. Fuente elaboración propia, sobre la base de datos obtenidos en "Gobierno Transparente": www.fonadis.cl, www.secotec.cl, www.cse.cl, www.transparencia.ingresa.cl, www.cnachile.cl, www.conaf.cl y www.cajmetro.cl.

76. Incluye Dirección General de Obras Públicas MOP, Dirección de Vialidad MOP, Dirección General de Aguas MOP, Dirección de Aeropuertos MOP, Dirección de arquitectura MOP, Dirección de Obras Hidráulicas MOP, Dirección de Obras Portuarias MOP, CORFO, Dirección General de Aeronáutica Civil, Ejército de Chile, Armada de Chile, Fuerza Aérea de Chile, Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, Orquesta de Cámara de Chile y Ballet Folclórico Nacional e Instituto Nacional de Deportes. Fuente elaboración propia, sobre la base de datos obtenidos en "Gobierno Transparente": www.dgop.cl, www.vialidad.gov.cl, www.dga.cl, www.aeropuertos.gov.cl, www.arquitecturamop.cl, www.doh.gov.cl, www.dop.cl, www.corfo.cl, www.dgac.cl, www.transparencia.ejercito.cl, www.armada.cl, www.fach.cl, www.dipreca.cl, www.consejodelacultura.cl y www.chiledeportes.cl.

77. Fuente elaboración propia, sobre la base de datos obtenidos en Balance de Gestión Integral Año 2008, www.dipres.cl. No incluye Sector Salud.

78. Incluye al personal de las instituciones afectas a la Escala Única de Sueldos que perciben asignaciones especiales y/o ligadas al desempeño.

79. Fuente elaboración propia, sobre la base de datos obtenidos en Balance de Gestión Integral Año 2008, www.dipres.cl, www.inapi.cl y www.contraloria.cl. No incluye Superintendencia de Salud.

80. Fuente elaboración propia, sobre la base de datos obtenidos en Balance de Gestión Integral Año 2008, www.dipres.cl. No incluye Sector Salud.

81. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, p.55.

82. Incluye Sector Salud.

83. No incluye Sector Salud.

CUADRO 5 Personal Civil del Gobierno Central distribuido por Sistema Previsional⁸⁴

Sistema Previsional	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁸⁵
INP	16.599	15.795	14.003	13.892	12.305	10.652	9.774	9.255
AFP	113.011	124.623	129.625	132.814	133.813	142.836	150.208	156.848
CAPREDENA	1.894	1.259	1.235	1.372	1.282	1.274	1.143	1.196
DIPRECA	7.097	7.624	7.835	7.827	9.167	9.637	10.586	10.912
Total Sector Público	138.601	149.301	152.698	155.905	156.567	164.399	171.711	178.211

CUADRO 6 Personal Civil del Gobierno Central con Cese de Funciones según Causal⁸⁶

Causal de Cese	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁸⁷
Jubilaciones	2.598	720	850	843	1.279	1.225	424	559
AFP	685	243	240	293	348	393	136	180
INP	1.913	477	610	550	931	832	288	379
Fallecimientos	206	197	241	241	225	208	238	176
Renuncias Voluntarias	3.546	3.266	3.256	3.620	6.842	5.282	6.456	5.265
Con Bono por Retiro					3.419	2.107	594	461
Otras Causas	3.546	3.266	3.256	3.620	3.423	3.175	5.862	4.804
Otros Motivos	1.899	1.639	1.679	2.134	2.073	3.297	2.047	2.833
Total Sector Público	8.249	5.822	6.026	6.838	10.419	10.012	9.165	8.833

Jurisprudencia relevante

Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre los principios constitucionales que rigen en la carrera funcionaria. Uno de los fallos del último tiempo lo constituye la Sentencia Rol 375 del Tribunal Constitucional, recaída sobre el Proyecto de Ley que Regula la Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos (actualmente Ley 19.882). Formó parte de esta política de personal la instalación de un nuevo mecanismo de desarrollo de la carrera funcionaria, a través de la incorporación del sistema de promoción por concurso interno.

Lo anterior no estuvo exento de polémica, planteándose por diversos señores senadores que al eliminar el ascenso como medio de progresión en la carrera

84. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, p. 87.

85. Incluye Sector Salud.

86. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, p. 139.

87. Incluye Sector Salud.

funcionaria se vulnerarían los principios constitucionales, específicamente el artículo 38 de la Constitución Política de la República. Ellos señalaron que al existir un cambio en la naturaleza de la carrera funcionaria, en la concepción misma de ella, con relación a los términos que utiliza el ya mencionado artículo 38, es necesario que tales enmiendas solo sean factibles de realizar si las antecede una reforma de la Carta Fundamental.

Los senadores antes señalados agregaron lo que se transcribe a continuación:

(...) la carrera funcionaria está concebida sobre la base del “ascenso”, esto es, el ascenso a un cargo vacante de grado superior por parte del funcionario que se encuentra en el grado inmediatamente inferior, en el lugar preferente, según el respectivo escalafón. Como se advierte, el ascenso opera de modo automático, sin exigencia alguna de concurso ni exámenes de algún tipo (...). Al eliminar el ascenso como forma de promoción funcionaria, siendo que es el principal y básico medio de provisión de cargos públicos en un sistema de carrera, el proyecto vulnera el artículo 38 inciso primero de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, en el considerando 23 de la sentencia, estableció:

(...) que la carrera funcionaria y su garantía son conceptos mencionados en la Carta Fundamental, pero no definidos en ella, hallándose su concreción confiada a lo que disponga la ley orgánica respectiva, esto es, la Ley 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado. Por consiguiente, incumbe al legislador orgánico, respetando los principios y disposiciones de la Constitución, determinar, entre otras materias, cuáles son las características matrices del sistema de ingreso a dicha carrera y de promoción o ascenso en ella; en qué criterios básicos debe sustentarse para que sus miembros, cualquiera sea la calidad en que se desempeñan, cumplan la finalidad esencial del Estado ya realizada; decidir a qué funcionarios se les aplica el régimen de promoción por mérito y cuáles de ellos quedan sujetos al ascenso por antigüedad; dictar las normas principales sobre los concursos pertinentes, sean públicos o internos; entregar a la ley común la regulación más detallada de los asuntos aludidos, etc.

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional, en el considerando 25 de la Sentencia, señaló:

Que, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado cumple lo preceptuado en el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, primeramente, en cuanto concierne a la carrera funcionaria, al disponer, en su artículo 45, inciso segundo, que ella será regulada por el respectivo estatuto y se fundará en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, agregando, en el inciso tercero de ese artículo, que las promociones deberán efectuarse según lo disponga el estatuto, por concurso o mediante ascenso en el respectivo escalafón. En cabal coincidencia tanto con lo recién expuesto como con lo explicado en el considerando 23 de esta sentencia, la Ley 18.834 y sus reformas, Estatuto Administrativo, en su artículo 3º, letra f), define la carrera funcionaria y agrega, en el artículo 6º, que ella se inicia con el ingreso

en calidad de titular a un cargo de planta, y se extiende hasta los cargos de jerarquía inmediatamente inferior a los de confianza exclusiva. Es también pertinente es destacar, en segundo término, que la Ley Orgánica Constitucional señalada desarrolla otro principio contemplado en el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, al ordenar que la función pública sea ejercida con responsabilidad, eficiencia, eficacia, probidad, transparencia y demás rasgos, de índole técnica y profesional, contenidos en sus artículos 3º y siguientes.

Finalmente, el Tribunal Constitucional resolvió que la norma es constitucional. Es así como en el considerando 31 estableció:

Que, no habiendo la Constitución contemplado obligación ni prohibición alguna para que el legislador decida, en atención a las exigencias del bien común, excluir el ascenso automático por antigüedad y reemplazarlo básicamente por la promoción mediante concurso que establece el proyecto en estudio, resulta que tal determinación legislativa es coherente con el artículo 38, inciso primero, de la Carta Política, cuya finalidad es servir a la persona y contribuir a la realización del bien común, a través de una gestión eficiente y eficaz, proba y profesional de los funcionarios que integran la Administración del Estado.

Jurisprudencia administrativa

La Contraloría General de la República ha desarrollado una vasta jurisprudencia administrativa en relación a los distintos ámbitos que rigen a los Estatutos Especiales. En este estudio transcribiremos algunos de ellos.

En relación a los trabajadores sujetos al Código del Trabajo:

En las instituciones del sector público cuyo personal se rige por el Código del trabajo, dicho ordenamiento tiene el carácter de disposiciones estatutarias de Derecho Público y constituyen mandatos imperativos para la autoridad administrativa, razón por la cual ésta no se encuentra facultada para otorgar beneficios que no estén previstos en dicha normativa. El Código del Trabajo debe aplicarse, en el caso de trabajadores del sector público, con las adecuaciones que se trate. La Contraloría General tiene competencia para fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales de los funcionarios públicos sometidos al Código del Trabajo, corresponden y reconociendo las características especiales que revista la institución pública de cuyo es el caso, por ejemplo, de la permanente fiscalización efectuada respecto de los trabajadores contratados de acuerdo con ese ordenamiento por el Ministerio de Obras Públicas.⁸⁸

Sobre Previsión y Salud:

Los funcionarios públicos pueden estar sujetos en lo laboral al Estatuto Administrativo y, a la vez, a regímenes de remuneraciones, salud y previsión distintos de la generalidad de los servidores adscritos a la Ley 18.834, porque ésta no contiene un régimen de remuneraciones ni disposiciones relativas a prestaciones de salud, excepto los derechos a licencias médicas y los deriva-

88. Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado, Contraloría General de la República - División de Coordinación e Información Jurídica, pp. 13-14.

dos de las prestaciones médicas por accidente en acto de servicio y enfermedad producida a consecuencia del desempeño de la función.⁸⁹

Facultad privativa de la autoridad para poner término a los servicios:

Aun cuando la ley otorgue a la autoridad una facultad privativa y excluyente, es decir, discrecional para poner término a los servicios de un funcionario público, los actos administrativos en que se traduce su ejercicio deben cumplir con la exigencia, derivada del principio de juricidad, en un concepto amplio y moderno, de tener una motivación, esto es, contener las circunstancias, el fundamento y racionio que justifica la adopción de dicha medida, y no obedezcan al mero capricho de esa autoridad, pues en tal caso resultarían arbitrarios y, por ende, ilegítimos. Además, la necesidad jurídica que obliga a la Administración de motivar los actos que corresponden al ejercicio de potestades discrecionales, tiene por objeto asegurar que sus actos no se desvíen del fin considerado por la normativa que confiere las respectivas atribuciones, que cuenten con un fundamento racional y se ajusten a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, lo cual impide, por cierto, establecer diferencias arbitrarias entre personas que se encuentran en una misma situación, cautelándose de este modo el principio de igualdad ante la ley previsto en el artículo 19, número 2, de la Constitución Política.⁹⁰

Causales de cese de funciones:

La circunstancia que el artículo 48 (actual artículo 46) de la Ley 18575, aplicable a todos los trabajadores de la Administración del Estado, señale que el personal goza de estabilidad en el empleo y solo puede cesar en él por las razones que especifica, no impide el término de la relación laboral de los funcionarios por aplicación de las causas legales que contempla el Código del Trabajo, cuando este texto normativo constituye su ordenamiento estatutario, ya que la alusión que realiza el artículo 45 (actual artículo 43) de la Ley 18.575 al Estatuto Administrativo del personal de los organismos señalados en el artículo 18, inciso primero (actual artículo 21, inciso primero), de la citada Ley 18.575, debe entenderse en estos casos referida al señalado Código, que rige para esos empleados su desempeño laboral. De este modo, la estabilidad laboral ha de enmarcarse no solo al amparo de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sino también a lo que determine la respectiva preceptiva estatutaria.⁹¹

89. Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado, Contraloría General de la República - División de Coordinación e Información Jurídica, p. 15.

90. Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado, Contraloría General de la República - División de Coordinación e Información Jurídica, p. 573.

91. Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado, Contraloría General de la República - División de Coordinación e Información Jurídica, p. 574.

Conclusiones

La existencia de los regímenes especiales es una manifestación de los distintos procesos de modernización que ha experimentado el Estado chileno para responder a las demandas y expectativas de los ciudadanos. También responden a la naturaleza especial de las instituciones cuya misión se centra en la seguridad nacional, en la seguridad pública interior o en el servicio exterior.

Los procesos modernizadores de las instituciones afectas a algún régimen especial han buscado dotarlas de herramientas de gestión más flexibles que le permitan orientar y promover el buen desempeño por parte de los funcionarios, profesionalizando su quehacer, estimulando la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio.

En este sentido, las instituciones públicas sujetas a algún régimen especial, sea en el ingreso, en la modalidad contractual de sus funcionarios, en el sistema de promoción, en la evaluación del desempeño, en el sistema de desvinculación e incentivos al retiro, o en las remuneraciones, constituyen interesantes experiencias pilotos cuyas mejores prácticas podrían extenderse al resto de las instituciones u orientar el establecimiento de un nuevo régimen de personal.

La creación de un Sistema de Alta Dirección Pública en nuestro país hace cada vez más necesario que los altos directivos públicos cuenten con herramientas de gestión de personal más flexibles, de tal forma de conducir el quehacer al desarrollo de las políticas públicas del sector que dirige. En ese sentido cabe reflexionar, por una parte, si el sistema estatutario actual es un vehículo facilitador de ese objetivo y, por otra, cuáles son los elementos innovadores que aportan los regímenes especiales.

La experiencia nos indica que se hace cada vez más necesario el establecimiento de un nuevo régimen de personal que cuente con herramientas de gestión más flexible y para cuya construcción es necesario el reconocimiento de los valores culturales de nuestra Administración del Estado; la participación de las asociaciones de funcionarios; el respecto a los derechos laborales de los trabajadores; el principio de responsabilidad fiscal en el manejo de los recursos; contemplar procesos de transición de forma tal que se permita una implementación gradual; garantizar la eficacia de la acción del Estado y defender la neutralidad de la acción pública; incorporar meritocracia en el ingreso y equilibrar estabilidad en el empleo con desempeño.

Asimismo, resulta indispensable reflexionar sobre los sistemas de remuneraciones en cuanto a la necesidad de hacerlos menos complejos, que se sustenten en una política salarial estratégica y que respondan al perfil y a la responsabilidad de la función, otorgándole al alto directivo público la posibilidad de determinar parte de la remuneración de su personal.

ANEXOS

CUADRO 1 **Proyectos de Ley en tramitación del Congreso Nacional en materias de personal del sector público**⁹²

Nº	Bol. Nº	Materia	Ministerio
1.	5947-12	Institucionalidad Medio Ambiental	CONAMA
2.	6251-04	Fortalece la Educación Pública	EDUCACIÓN
3.	4222-07	Reforma Constitucional Calidad de la Educación	EDUCACIÓN
4.	6458-05	Incentivo al Retiro Universidades Estatales	EDUC.-HAC
5.	4817-05	Perfecciona Sistema Alta Dirección Pública	HACIENDA
6.	6447-07	Moderniza Gendarmería de Chile	JUSTICIA-HACIENDA
7.	6018-06	Subsecretaría de Asuntos Indígenas	MIDEPLAN
8.	6106-10	Moderniza el Ministerio de Relaciones Exteriores	RR.EE.
9.	5766-08	Crea el Ministerio de Energía	CNE
10.	3994-02	Reorganiza Ministerio de Defensa	DEFENSA
11.	5687-23	Institucionalidad para el Desarrollo del Turismo	ECONOMÍA
12.	5083-04	Crea la Superintendencia de Educación	EDUCACIÓN
13.	6139-06	Modernización del Servicio Electoral	INTERIOR
14.	4248-06	Crea Ministerio de Seguridad Pública	INTERIOR
15.	3875-11	Modifica Ley sobre Discapacidad	MIDEPLAN
16.	6366-09	Crea la Superintendencia de Obras Públicas	OO.PP.
17.	5697-29	Crea Ministerio del Deporte y de la Juventud	SEGGOB
18.	3878-17	Crea Instituto de Derechos Humanos	SEGPRES
19.	6498-05	Establece Normas que Incentivan la Calidad de Atención al Contribuyente por parte del Servicio de Impuestos Internos	HACIENDA

CUADRO 2 **Comparativo mecanismos de ingreso**

Mecanismos de ingresos	Estatuto Administrativo	Regímenes especiales
Libre Designación	x	x
Concursal	x	x
Empleo a Prueba Opcional	x	x
Obligatorio		x
Academia o Escuela		x

92. Fuente: www.senado.cl; www.diputados.cl

CUADRO 3 Comparativo modalidades de contratación

Modalidades de contratación	Estatuto Administrativo	Regímenes especiales
Planta		
Exclusiva Confianza		X
Todos el Personal		X
Parte del Personal	X	X
Carrera	X	X
Contrata	X	X
Honorarios	X	X
Código del Trabajo		X

CUADRO 4 Comparativo sistemas de promoción

Sistemas de promoción	Estatuto Administrativo	Regímenes especiales
Ascenso		
Administrativos	X	X
Auxiliares	X	X
Concurso Interno		
Directivos de Carrera	X	X
Fiscalizadores	X	X
Profesionales	X	X
Técnicos	X	X
Administrativos		X
Auxiliares		X
Concurso Público		
Solo procede cuando no sea aplicable el ascenso o el concurso interno	X	X
Regla general de promoción en determinadas plantas de personal		X

CUADRO 5 Comparativo sistemas de desvinculación

Causales de cese de funciones	Estatuto Administrativo	Regímenes especiales
Aceptación de renuncia	X	X
Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en algún régimen previsional	X	X
Declaración de vacancia	X	X
Destitución	X	X
Supresión del empleo	X	X
Término del periodo legal	X	X
Cumplimiento de determinada edad (75 años)		X
Declaración de vacancia por edad y tasa de reemplazo		X
Necesidades de la Institución		X
Causales del Código del Trabajo		X
Pérdida de confianza de la autoridad (Cargos de Exclusiva Confianza)	X	X
Fallecimiento	X	X

Referencias bibliográficas

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2008). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007*, Chile. Septiembre.

División de Coordinación e Información Jurídica (2008). Contraloría General de la República de Chile, *Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado*, Santiago, Chile.

“Nuestro éxito futuro dependerá en alto grado de nuestra capacidad de escuchar, persuadir y ser persuadidos, es decir, llegar a grandes acuerdos políticos transversales sobre los asuntos más importantes que deberemos enfrentar”.

Edgardo Boeninger K., en “Chile rumbo al futuro. Propuestas para reflexionar”.

“La modernización del Estado es una oportunidad para que los políticos demos-
tremos al país, que más allá de las diferencias, es necesario y posible llegar a los
grandes consensos que Chile necesita. Requerimos de la ayuda de todos”.

Edmundo Pérez Y., Ministro del Interior.

“Según diferentes estudios, incluyendo los de la OECD, dados los avances que ya
se han logrado en estabilidad, apertura y economía de mercado, las principales
oportunidades para dar un salto en la tasa de crecimiento sostenido y seguir
avanzando en la equidad, están en mejorar la efectividad, la eficiencia y el capital
humano del Estado. Para avanzar en estas áreas es necesario, antes que nada,
tener un diagnóstico adecuado y afinar propuestas concretas de reformas en po-
líticas e instituciones. El libro del Consorcio para la Reforma del Estado, por su
profundidad y representatividad, viene a llenar este vacío y debiera servir de base
para el diseño de las reformas”.

Vittorio Corbo L., ex Presidente del Banco Central.

