

EXPERIENCIAS EXITOSAS EN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA El caso de Chile

Catalina Bau Aedo

Directora Nacional del Servicio Civil
Ministerio de Hacienda

CONTEXTO INTERNACIONAL

Durante las últimas dos décadas, diversos países en el mundo desarrollado han iniciado ambiciosas y profundas iniciativas por reformar la gestión de instituciones públicas. Dichas reformas, han adquirido un carácter decidido y sin retorno. Más aún, este movimiento ha tomado un carácter integral en dos sentidos: (i) las reformas al aparato público han alcanzado diversos y disímiles lugares del planeta; y (ii) estas transformaciones han sido variadas en sus enfoques, aplicación, contexto y orientación ideológica.

No obstante lo anterior, se podría afirmar que en el ámbito de la gestión de recursos Humanos y el desarrollo de la alta dirección pública, dos enfoques han cautivado la atención de numerosos organismos internacionales y gobiernos en el desafío por incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la entrega de servicios públicos a los ciudadanos.

El modelo que en los años 90 fue conocido como **New Public Management (NPM)** o **Nueva Gerencia Pública**, basado en una fuerte estrategia privatizadora, con un alto uso y promoción de mecanismos de mercado en la asignación de bienes y servicios públicos, con una alta orientación a resultados aunque con una baja capacidad en el espacio de reestructuración institucional de la tradicional arquitectura de la administración pública.

El caso emblemático de este modelo lo vemos en Nueva Zelanda, país que ha llevado a cabo en los últimos diez años una serie de reformas al Estado únicas en su tipo en el mundo. Ellas modificaron de manera sustantiva la gestión de los servicios públicos neozelandeses, principalmente por dar término a la vieja carrera funcionaria clásica y la instalación de un sistema en que los directivos o gerentes públicos dejaron de ser funcionarios de carrera y comenzaron a ser seleccionados a través de procesos competitivos, abiertos y transparentes, basados en lógicas vinculadas al mérito, la idoneidad técnica y la profesionalización de los cuadros directivos.

Los presupuestos de los servicios públicos se comenzaron a asignar a partir de tareas que quedan establecidas en los llamados **Convenios de Desempeño**, acuerdos consensuados que firman los jefes de servicios y sus respectivos ministros en vista a cumplir con metas y resultados verificables y viables en relación a las actividades propias del organismo en el marco institucional público. Es así, como la labor de los gerentes públicos es evaluada anualmente en función del cumplimiento de dichos contratos, a lo cual se agrega que, para facilitar el adecuado proceso de mejoramiento en la gestión del servicio, los gerentes públicos tienen la libertad para administrar el personal de su repartición y los recursos financieros que reciben para realizar cada una de las tareas que le son encomendadas (criterio de flexibilidad aplicado a la gestión).

También observamos una segunda tendencia en los años 90: La llamada **Reinvención del Gobierno**. Dicha estrategia se basó fundamentalmente en promover la descentralización de las instituciones públicas, con un foco puesto en cuestionar las maneras de hacer las cosas en los servicios públicos desde la mirada de herramientas provenientes de la gestión privada de organizaciones con un débil acercamiento en el cambio de estructuras y procesos, pero con una fuerte orientación a incorporar mecanismos de mercado y buenas prácticas en la gestión pública.

Entre estas tendencias, en materia de mejoramiento de la gestión pública, han convivido los gobiernos del mundo durante la última década. Desde allí es que distintos gobiernos han ido implementando, con diferencias de magnitud y alcance, estrategias para fortalecer la institucionalidad pública, en vías de mejorar los servicios a los ciudadanos y lograr para ellos una mejor calidad de vida, en especial hacia los sectores más vulnerables.

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA MODERNIZACION DE LA GESTION PÚBLICA EN CHILE

El proceso de modernización del Estado del Gobierno de Chile, ha sido una de las iniciativas prioritarias del gobierno del Presidente Ricardo Lagos para acometer los desafíos de generar un Estado al servicio de la ciudadanía. Este proceso surge de la necesidad de adecuar las instituciones publicas a los requerimientos del desarrollo económico y social del país y lograr mayores niveles de competitividad acompañando el crecimiento económico con mejores servicios a la ciudadanía

Durante los primeros 3 años de gobierno del Presidente Ricardo Lagos, se impulsó un proceso que involucró una ambiciosa agenda de cambios en diversas materias vinculadas a reformas de carácter político, cambios en la institucionalidad pública, descentralización, gestión pública, participación ciudadana y transparencia. Lo anterior, se vinculaba estrechamente con los logros alcanzados en años anteriores y con la necesidad de pasar de una etapa donde el foco estuvo puesto en el ámbito de la “modernización de la gestión pública” a la consolidación de un proceso más amplio que permitiera desarrollar una “reforma del Estado” más integral y profunda en materias cuyo tratamiento se inició durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei.

Se trataba de avanzar de manera integral en cambios en un sentido vertical y horizontal. Se planteaba que las primeras modificaciones serían aquellas que afectan a entidades concretas, generando en variados casos una nueva institucionalidad. En tanto la segunda categoría de reformas, buscaría comprender el vasto catálogo de materias relativas a la modernización de la gestión pública. Es por ello que se optó por un modelo gerencial y de profesionalización de la carrera funcionaria a través de un Acuerdo entre los Funcionarios Públicos (ANEF - Agrupación Nacional de Empleados Fiscales) y el Gobierno el año 2001.

Sin embargo, dicho proceso no decantó sino hasta el 30 de enero de 2003, fecha en la que se define un Acuerdo Político-Legislativo entre todos los sectores con representación parlamentaria (Gobierno y Oposición) para avanzar de manera concreta y simultánea en tres ámbitos claves para el desarrollo del país y su gente, a saber:

- La modernización del Estado y de la gestión pública
- La transparencia y probidad
- La promoción del crecimiento

Lo anterior, se reflejó en la elaboración de 49 iniciativas legales (proyectos de ley) que abarcaban la totalidad de los ámbitos reseñados y que debían ser aprobadas y llevadas a cabo antes del término del mandato del gobierno del Presidente Lagos. En particular, dentro de la esfera de reformas vinculadas al espacio de la gestión pública, cobra relevancia el ámbito de la gestión de personas, donde se plantearon originalmente las siguientes iniciativas:

- Profesionalización del servicio público: Acelerar la tramitación del proyecto de ley que regula una nueva política de personal para los funcionarios públicos, que fortalece los sistemas de incentivos al buen desempeño de los funcionarios de la administración central del Estado y establece la idoneidad y mérito como principios esenciales de la carrera funcionaria.

- Creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil: Creación de una institución pública encargada de analizar, proponer y aplicar descentralizadamente las normas sobre gestión de recursos humanos comunes a toda la administración central del Estado.

- Fortalecimiento y profesionalización de la alta dirección pública: Establecer mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de los altos funcionarios públicos, estableciendo un régimen laboral y salarial adecuado para una gestión profesionalizada y eficiente al servicio de la ciudadanía.

- Consolidación legal de la normativa presupuestaria sobre gestión de personal: Se incorpora a la legislación normas permanentes sobre administración de personal, entre otras, las relacionadas con la contratación a honorarios que ya se había reiterado en las leyes de presupuestos con el objeto de reforzar una gestión pública más eficiente.

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL SECTOR PÚBLICO CHILENO: LA LEY DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA Y NUEVO TRATO Y LA CREACIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL (DNSC)

Contexto: el recurso humano en el sector público chileno

En Chile, el inciso 1° del artículo 38 de la Constitución Política, somete a la dictación de una ley orgánica constitucional, la regulación de la carrera funcionaria de los empleados públicos¹, mandato que se recoge en la Ley de Bases de la Administración del Estado que en el artículo 45° desarrollan las premisas rectoras que informan el régimen estatutario chileno. Así, en el país existe el Estatuto Administrativo, consagrado en la Ley N° 18.834, cuerpo legal que contienen un conjunto de normas legales, establecidas por el Estado, y en las que se regula toda la situación administrativa del funcionario, o sea, existe un régimen jurídico que vincula al funcionario con el Estado².

El tamaño del empleo público en Chile

De acuerdo a los datos del último informe de finanzas públicas de la Dirección de Presupuestos³, el gobierno en su conjunto, esto es gobierno central más municipalidades, contaba con **341.836 empleados civiles** en el año 2003, lo que representa un 6,2% del empleo total del país. Además existe un conjunto de trabajadores que pueden caracterizarse como empleados públicos indirectos, porque prestan servicios en empresas con participación estatal (33.000 personas), o en instituciones autónomas del Estado, como son las universidades (40.000 personas), o en instituciones privadas que desempeñan funciones públicas por las que perciben una subvención estatal que financia, entre otras cosas, sus remuneraciones.

En el gobierno central (aproximadamente unos 156.000 funcionarios), el **48,5%** de los funcionarios trabajan en los servicios de salud, **47%** en la administración central, lo que incluye básicamente al personal civil que se desempeña en las instituciones públicas del nivel central regidos por la Escala Única de Sueldo (EUS), en instituciones fiscalizadoras y las afectas al Decreto Ley 1.953, y el restante **4,5%** se desempeña en el Poder Judicial y Legislativo.

En Chile⁴, el menor tamaño relativo del empleo público tiene su origen en los ajustes que sufrió el sector público en las décadas de los setenta y ochenta, y a la contención de las presiones expansivas a partir de 1990. El empleo público del gobierno central se incrementó moderadamente entre 1990 y 2003, con base en un ritmo de 1,7% promedio anual (excluidas las Fuerzas Armadas y la policía). Sin embargo, el 41,3% de este incremento dice relación con la regularización de la situación de funcionarios que se desempeñaban a honorarios cumpliendo funciones permanentes en los servicios públicos. Al descontar estos casos, el incremento neto del empleo en el gobierno central en términos acumulados es 12,7% respecto de 1990, lo que representa una variación promedio anual de 0,9% en el período. Este incremento corresponde, especialmente, a aumentos de personal en los servicios de salud, en gendarmería y por efecto de la reforma procesal penal.

¹El citado artículo señala que “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”.

² La Ley los define como: “los funcionarios de la Administración del Estado que estarán afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado. Deberán cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para con el servicio, obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico y observar estrictamente el principio de probidad administrativa”.

³Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2005”. Presentado por Mario Marcel Cullel, Director de Presupuestos a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, Octubre 2004.

⁴ El empleo público presenta diferencias apreciables en cuanto a su peso relativo entre países. Así, la relación varía entre un 5,9% (Japón) y un 30,7% (Suecia) con un promedio de 16,9%, porcentaje notoriamente superior al de Chile (6,2%). Asimismo, Chile presenta la más baja proporción entre empleo público y empleo total, seguido sólo por Colombia (6,9%), en relación a los nueve países latinoamericanos con antecedentes sobre empleo público.

Cuadro N° 1
Funcionarios Públicos Civiles, 2003

Tipo de funcionario	Número	Porcentaje
Gobierno central	156.182	46
Gobierno local (Municipalidades)	185.654	54
Total (6,2% población ocupada)	341.836	100

El sistema de remuneraciones

Se debe señalar como un elemento característico del sistema de remuneraciones de los funcionarios públicos chilenos, la existencia de varios regímenes salariales, los cuales cuentan con características propias, lo que genera diferencias en los niveles de ingreso y en el tratamiento de las remuneraciones. Actualmente los principales esquemas salariales son nueve de acuerdo al cuadro N° 2:

Cuadro N° 2
Distribución del Personal según
Sistema de Remuneraciones del Gobierno General
2003

Régimen Salarial	Número Trabajadores	Participación %
Escala Única de Sueldos	124.216	36,3
Escala Fiscalizadores	9.280	2,7
Instituciones regidas por DL 1.953	751	0,2
Poder Judicial	7.441	2,2
Poder Legislativo	816	0,2
Profesionales de la Salud	13.678	4,0
Escala Funcionarios Municipales	33.254	9,7
Docentes Sector Municipal	88.607	25,9
Estatuto Salud Primaria	23.645	6,9
Otro	40.148	11,7
Total	341.836	100,0

Fuente: Dirección de Presupuesto, 2004

El cuadro N° 2, muestra la distribución del personal entre los sistemas de remuneración vigente, los cuales presentan una alta variabilidad entre las rentas promedio brutas. Así, los funcionarios cubiertos por la Escala Única de Sueldos son los que presentan la más baja remuneración bruta promedio con \$ 441.883 mensuales en 2003 (US\$ 762)⁵. En el otro extremo, el personal perteneciente a las instituciones regidas por el Decreto Ley N° 1.953 tiene en promedio la remuneración más alta con \$ 1.195.723 mensuales (US\$ 2.062). Las diferencias de remuneraciones promedio entre los sistemas de remuneraciones en el gobierno central, dicen relación con la

⁵ La equivalencia utilizada es de \$ 580 (pesos chilenos) por un dólar.

particular estructura y grados de cada escala, y los niveles de remuneraciones que se le asocian. Asimismo, está relacionado con la distribución de la dotación en la respectiva escala y composición de los estamentos.

En el caso de la Escala Única de Sueldos, el 62% de la dotación efectiva corresponde a los escalafones no profesionales, a diferencia de las instituciones fiscalizadoras y las regidas por el Decreto Ley N° 1.953, con un 44% y 42%, respectivamente. En otras palabras, las diferencias de remuneración promedio por escala no representan necesariamente brechas salariales para funciones similares.

Principales características de los funcionarios del gobierno central

El personal del gobierno central está compuesto mayoritariamente por mujeres, las que representan el 56,1% del total de funcionarios públicos de la administración central en 2003. Asimismo, en 2003 el 54,1% de los funcionarios de la administración central estaban en cargos de planta⁶, el 44,5% a contrata⁷ y el 1,4%, personal a honorarios⁸ asimilado a grado u otro personal.

Al analizar la distribución regional del personal se observa que el 41,8% trabaja en la Región Metropolitana, el 57,9% lo hace en el resto del país y un 0,3% se encuentra en el exterior. Las regiones V, VIII y Metropolitana concentran el 62,4% del total de funcionarios. Al comparar esta distribución del empleo público con la de la población se aprecia una coincidencia casi total, es decir, la distribución por regiones del empleo público está estrechamente relacionada con la distribución de la población.

La distribución por edad de los funcionarios públicos de la administración central en 2003, se observan las siguientes cifras:

- El 25,2% de los funcionarios tiene menos de 34 años;
- El 51,8 % de los funcionarios tienen menos de 44 años; y
- Sólo el 3% del personal tiene más de 65 años. La edad promedio de los funcionarios públicos es de 44 años para las mujeres y 45 años los hombres⁹.

Cuadro N° 3

	Número de Funcionarios	Participación %
Distribución Según Calidad Jurídica	156.182	
Planta	84.514	54,1
Contrata	69.470	44,5
Honorarios Asimilado a Grado y Otro	2.198	1,4
Distribución Por Sexo	156.182	
Mujeres	87.584	56,1
Hombres	68.598	43,9

Fuente: Dirección de Presupuestos.

⁶ Cargos permanentes asignados por la ley a cada institución, que se accede por concurso público.

⁷ Empleo de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución, cuyo número es aprobado en la Ley de Presupuesto, a través de la fijación de la dotación máxima del servicio.

⁸ Contratos puntuales y de corta duración con base en honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente.

Antecedentes del Personal del Gobierno General, 2003

Respecto a la distribución del personal por años de servicio podemos observar lo siguiente para el año 2003:

- El 45 % del total de personal tiene menos de 10 años de servicio.
- El 17% tiene entre 11 y 20 años de servicio.
- El 35 % de los funcionarios tienen más de 20 años de servicio.
- Sólo el 3% de los funcionarios tiene más de 30 años de servicio.
- La antigüedad promedio de los trabajadores del sector público es de 15,3 años para las mujeres y 14,7 años los hombres.

Se debe destacar el avance en la profesionalización de la función pública, en el año 1994 los profesionales representaban el 26% del total de empleados, en el 2003 se incrementó al 31% del total del empleo público. Si a esta cifra se agregan directivos y técnicos, puede concluirse que la proporción de funcionarios calificados se eleva en el 2003 a una cifra cercana al 60%.

Las herramientas para una nueva institucionalidad en recursos humanos: la Ley N° 19.882 del Nuevo Trato

La Ley N° 19.882 sobre Alta Dirección Pública y Nuevo Trato Laboral, tiene sus orígenes en el Protocolo de Acuerdo entre la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el Gobierno durante al año 2001.

Es así, como este cuerpo legal, que fue aprobado por una amplia mayoría en el Congreso y publicado en el diario oficial el día 23 de junio de 2003, establece un nuevo trato laboral para los funcionarios de la administración del Estado.

Esta nueva normativa permite modernizar los procesos críticos de gestión de recursos humanos, abordando tanto el nivel gerencial (Alta Dirección Pública) como la carrera funcionaria del personal público (Nuevo Trato). La citada ley contempla tres pilares en relación a las políticas de recursos humanos:

1. Instaurar el Sistema de Alta Dirección Pública, con un proceso de preselección pública y meritocrática de los altos directivos (primer y segundo nivel de los servicios), manteniendo la designación por las autoridades políticas correspondientes y estableciendo un sistema de incentivos remunerativos en base a desempeño;

2. Impulsar una nueva política en materia de acceso y desarrollo de las personas de la administración pública, extendiendo los sistemas de acceso profesionalizado por concurso hasta el tercer nivel de los servicios, creando sistemas transparentes de concursos para la promoción interna, ampliando paulatinamente los recursos para la capacitación hasta llegar en el 2005 al 1% de los gastos de personal y creando un nuevo sistema de evaluación colectiva del desempeño; se estableció un incremento de las remuneraciones variables de un 8% en un período de tres años por cumplimiento de metas basadas en los Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG); y

3. Crear en el Ministerio de Hacienda, la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC), como la nueva institucionalidad para hacer efectivos los cambios introducidos en la Ley.

Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)

El Sistema de Alta Dirección Pública es un componente base en el desarrollo de un sistema de servicio civil. En efecto, los propios funcionarios en un estudio realizado en 1996 sobre clima organizacional en el sector público mostraban un mejor desempeño en los casos que reconocían a sus jefes como personas competentes y profesionales. Esta es una de las principales razones por las que el nuevo trato laboral se complementa con la creación del Sistema de Alta Dirección Pública, mecanismo que perfecciona la selección de equipos directivos profesionales, motivados, jerarquizados, eficientes y con capacidad de trabajo en equipo, optimizando la gestión de instituciones públicas en la entrega de bienes y servicios de calidad a la ciudadanía.

El Sistema de Alta Dirección Pública, a diferencia de lo que algunos erróneamente puedan

⁹ Los datos entregados por DIPRES muestran que la distribución etárea del personal de la administración pública no es notoriamente distinto al de otros sectores y que uno de cada cuatro trabajadores en el sector público tiene menos de 34 años.

pensar, no pone fin a los cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República. Los altos directivos públicos son considerados cargos de exclusiva confianza. El Sistema de Alta Dirección Pública, es una moderna herramienta de apoyo al Presidente del República para seleccionar a los profesionales mas idóneos y calificados para dirigir las instituciones públicas, a través de procesos de selección abiertos y transparentes.

Es así, como en 100 servicios públicos se realizarán procesos de selección de altos directivos públicos de un total de 170 instituciones que componen la administración pública chilena, involucrando a 99 jefes de servicios (directores o gerentes públicos) y a 637 directivos de segundo nivel (subdirectores de servicios, directores regionales, jefaturas de unidades organizativas u otros). Adicionalmente, en el caso de los cargos de tercer nivel de jefatura son todos concursables.

Al respecto, conviene observar en cifras el impacto que este sistema tendrá en la selección de directivos públicos de primer nivel, segundo nivel directivo y tercer nivel que pasan a forma parte de la carrera funcionaria.

Cuadro N° 4
Esquema de Aplicación del SADP

	Organismos excluidos de la ley (70)	Servicios dentro del SADP (100)	Total Cargos
I Nivel	217	99	316
II Nivel	431	637	1.068
III Nivel	1.087	682	1.769
Totales	1.735	1.418	3.153
	Cargos según concursabilidad	Porcentaje (%)	
SADP I y II Nivel	736	23	
III Nivel - Total Agregado	1.769	56	
Total (*)	2.505	79	

(*) Total de cargos provistos por concurso

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo de Alta Dirección Pública - DNSC (2005)

En el cuadro anterior se puede observar que el 79% de los jefes de servicios y jefaturas de II y III Nivel serán provistos a través de concursos públicos, utilizando criterios de competencia profesional, integridad y probidad, lo que se traducirá en un mayor grado de exigencia y dedicación por parte de los altos directivos a sus tareas propias.

El avance del proceso de consolidación del Sistema de Alta Dirección Pública entre los años 2004 y 2010 puede verse reflejado en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 5
Sistema de Alta Dirección Pública (2004-2010)

MINISTERIOS	JEFES DE SERVICIOS I NIVEL	NIVEL II	JEFES DE SERVICIOS I NIVEL 2004	II NIVEL 2004
De OO. PP. y Transportes	11	27	0	0
De Salud	35	252	30	231
De Educación	5	43	1	19
De Hacienda	5	49	2	8
Del Interior	1	4	1	4

De Vivienda y Urbanismo	14	4	13	0
Del Trabajo y Previsión Social	4	53	2	45
De Justicia	4	29	1	4
MIDEPLAN	3	6	0	0
De Minería	3	12	0	0
De Relaciones Exteriores	2	3	0	0
De Economía	6	83	2	29
De Defensa Nacional	3	31	0	0
De Agricultura	3	44	1	22
TOTAL CARGOS SISTEMA	99	641	53	362

Es así, como dentro de los aspectos más significativos del SADP están los siguientes, a saber:

- **Ingreso:** En este proceso se cambia radicalmente el mecanismo de designación político-partidista que existía a la fecha. Así, para proveer las vacantes de cargos de alta dirección, la Dirección Nacional del Servicio Civil¹⁰ (DNSC) y el Consejo de Alta Dirección Pública¹¹, convocarán a un proceso de **selección público**, debiendo los ministros proponer **los perfiles profesionales, de competencias y aptitudes para los cargos de jefes superiores de servicio al Consejo, quien aprueba los mismos**. El Consejo propondrá al Presidente de la República una nómina de entre 3 y 5 de los candidatos seleccionados en el proceso de selección efectuado para la provisión de un cargo de jefe de servicio.

- **Desarrollo:** En este punto, si bien la ley no lo detalla en el acápite sobre el Sistema de Alta Dirección Pública, la DNSC con las facultades legales entregadas¹², **puede y debe** desarrollar acciones destinadas a entregar formación adecuada, continua y pertinente a los altos directivos públicos. Se debe considerar que existe un trabajo avanzado en este sentido a partir del sistema de certificación de programas de formación de directivos públicos que realizó el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado los años 2001 y 2002 con 32 programas universitarios de post-grado y post-título acreditados en materias de gerencia y gestión pública.

Se debe destacar que los directivos públicos tienen clara las duraciones de sus contratos al establecerse por ley que los nombramientos son por 3 años, renovable 2 veces, es decir, podría estar hasta un máximo de 9 años en el mismo puesto, si se desempeñan eficientemente.

- **Gestión del Desempeño:** La normativa obliga a establecer Convenios de Desempeño, a través de la definición de metas estratégicas tri-anales, entre el ministro respectivo y el propio directivo público (jefe de servicio), avalado por el Ministro de Hacienda y de la Secretaria General de la Presidencia. Además, se elaborará un Informe de Desempeño Anual, que comunica al superior jerárquico el grado de avance y cumplimientos de metas.

- **Compensaciones:** El sistema crea incentivos monetarios, como son una asignación fija de Alta Dirección Pública, y una asignación variable ligada al cumplimiento de metas fijadas en el Convenio de Desempeño Institucional. Finalmente en este punto se considera un mecanismo de Indemnización en caso de petición de renuncia.

¹⁰ La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) es un servicio descentralizado dependiente del Ministerio de Hacienda que tendrá por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado. Su misión es la de "Institucionalizar una nueva política de gestión directiva y desarrollo de las personas de la administración pública, basada en el mérito y la idoneidad, que contribuya a mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios a la ciudadanía".

¹¹ El Consejo de Alta Dirección Pública tiene como funciones principales conducir y regular el proceso de selección de candidatos a cargos de jefes superiores de servicio del sistema. Los integrantes del Consejo son la Directora Nacional del Servicio Civil, quien lo preside, y cuatro miembros nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado por los 4/7 de los senadores en ejercicio.

¹² La ley le entrega las tareas de diseñar y colaborar en la aplicación descentralizada de políticas de personal; profesionalizar la gestión de recursos humanos del sector público; impulsar políticas de capacitación y fomentar la cultura participativa.

Desarrollo de las personas y carrera funcionaria

La idea de carrera funcionaria está ligada a una serie de pasos por los cuales es posible transitar por parte del trabajador público, al ir cumpliendo variadas etapas en el desarrollo de la gestión de los servicios del Estado.

Las posibilidades de implementación de un régimen de carrera funcionaria en América Latina, son ciertas, ya que lo impone la realidad contemporánea a través de sus urgencias en términos de flexibilidad, eficiencia y eficacia a la acción de los estados.

En este nivel, en Chile, la nueva legislación permite avanzar en una gestión eficiente del recurso humano en todos los procesos críticos, realizando una modernización importante al Estatuto Administrativo y por tanto una nueva carrera funcionaria.

Lo anterior se puede resumir en:

- a) Ampliación de la carrera funcionaria hasta jefes de departamentos (III Nivel Jerárquico)
- b) Promoción por concursos internos: directivos de III Nivel, profesionales, fiscalizadores y técnicos.
- c) Postulaciones a concursos hasta 3 grados inferiores a la vacante.
- d) Perfeccionamiento del sistema de concursos, sobre la base de:
 - Capacitación pertinente
 - Evaluación del desempeño
 - Experiencia calificada
 - Aptitud para el cargo
- e) Mayor inversión en capacitación para funcionarios públicos.
- f) Sistema de calificaciones adecuado a la realidad de cada servicio.

- Ingreso: La creación de la DNSC, permite ordenar las políticas de recursos humanos al interior del sector público. La creación del **empleo a prueba** como parte del proceso de selección de personal (optativo por parte del jefe superior de servicio) que se podrá extender entre 3 y 6 meses, debiendo efectuarse una evaluación del desempeño del funcionario para proceder al nombramiento en caso de resultar ésta positiva, permite mejorar sustancialmente el proceso de selección de funcionarios.

- Desarrollo: En este punto la nueva normativa crea un programa de 800 becas concursables para los funcionarios de planta y contrata, cuyo objetivo será contribuir a financiar estudios de pregrado y de postítulo no conducentes a un grado académico en carreras pertinentes para el proceso de modernización de los servicios públicos y especialmente, inversión en capacitación con miras al desarrollo de carrera funcionaria, tanto en los concursos de promoción como en los de III nivel.

- Carrera Funcionaria: Se amplía la carrera funcionaria a niveles jerárquicos superiores hasta el tercer nivel de responsabilidad (jefe de departamento), con el fin de reducir el número de funcionarios de confianza exclusiva y, así, evaluar mejor el desempeño de todos los trabajadores del Estado. Por otro lado, se establecen concursos internos (de promoción) para las plantas de directivos de carrera, donde se evaluarán de manera relevante la **capacitación, el desempeño, la experiencia y la aptitud**. Este es un paso clave en el desarrollo profesional del funcionariado, a partir de la posibilidad de que si se capacita y tiene un desempeño adecuado, puede llegar a cargos de mayor responsabilidad dentro de los servicios públicos¹³.

En tal sentido la ley establece que la **promoción en la carrera funcionaria ya no será por antigüedad, sino que por concurso interno**¹⁴.

Se establece una serie de disposiciones nuevas relativas a los concursos para proveer cargos

¹³ Las jefaturas durarán 3 años en sus cargos, prorrogables por una sola vez, decisión que será optativa por parte del jefe superior de servicio. Las jefaturas podrán re-concurrir para otro período o bien, reasumir sus cargos de origen, si procede. Se estima que a **unos 1.700 cargos** fiscales se podrá acceder mediante concursos internos.

¹⁴ Las condiciones para participar en dichos concursos internos exigirá estar en posesión de los requisitos exigidos para el desempeño del respectivo cargo; encontrarse calificado en Lista N° 1, de Distinción, o en Lista N° 2, Buena, y encontrarse nombrado en los tres grados inferiores al de la vacante convocada, cuando los postulantes correspondan a la misma planta, y tres grados inferiores, cuando lo sean de una distinta. Si el número de cargos provistos inferiores de la planta convocada sea menor a 20 podrán participar funcionarios ubicados en los cuatro grados inferiores.

de carrera tales como:

- Prohibición de discriminar por motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social.
- Mantención en secreto de la identidad de los candidatos para efectos de evaluación de pruebas (concursos anónimos).
- Obligación de extender acta del concurso, en la que consten los fundamentos y resultados de la evaluación de los candidatos. Igualmente, obligación de comunicar a los concursantes el resultado final del proceso.
- Faculta la realización de concursos destinados a disponer de postulantes elegibles, evaluados y seleccionados, para cubrir necesidades futuras de ingreso.
- Faculta para contratar servicios de asesorías externas para la preparación y ejecución de concursos, previa licitación.
- Compensaciones: Se reemplaza el incentivo salarial individual por uno de carácter colectivo, que apunta a estimular el desempeño de los equipos de trabajo. Además, la asignación por modernización ha significado un incremento de un 8% en un plazo de tres años a los funcionarios públicos, lo que se vincula directamente a la ejecución de los Programas de Mejoramiento de la Gestión – PMG (Ley N° 19.553).

A fin de lograr dar movilidad al interior de los escalafones, se establece una bonificación por retiro para estimular la rotación de personal y la jubilación de los funcionarios públicos de mayor edad. Desde el segundo semestre del año 2003 los empleados que hayan cumplido 60 años (para las mujeres) y 65 años (para los hombres) podrán postular a dicha bonificación que será equivalente a 11 meses de sus remuneraciones imponibles.

Finalmente, se estableció un **Premio Anual de Excelencia Institucional al Servicio Público** que se destaque por su productividad, calidad y cumplimiento de los Programas de Mejoramientos de la Gestión. Este año se ha otorgado dicho reconocimiento a la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM) del Ministerio de Educación.

A MODO DE CONCLUSION

La implantación de un sistema de servicio civil en América Latina y su consiguiente reflejo en el contexto de la **Carta Iberoamericana de la Función Pública**, es un imperativo de la época que se vive. El tema a definir es qué tipo de institución se construye. Nuestra opinión al respecto, es que no existen fórmulas fijas ni en su forma ni ritmo de implantación.

Se deberá estructurar de acuerdo a la realidad institucional de cada país y al apoyo político que se posea. Parece conveniente construir a partir de las experiencias concretas de países desarrollados o que han avanzado en estas materias.

En el caso chileno, se ha optado por una solución híbrida, en que el primer nivel se define claramente y son cargos de nombramiento político, un segundo nivel, que corresponde a los niveles gerenciales, en que los cargos se proveen por la vía de concursos públicos a cargo de empresas externas súper vigiladas por un consejo técnico y una carrera funcionaria ampliada al III nivel, para los niveles profesionales y administrativos cuya promoción se hace por concursos internos, de modo de tratar que los ascensos sean para aquellos funcionarios meritorios, y buscar través de una serie de acciones concretas, profesionalizar al máximo la Administración.

Es así como Chile, ha optado por trazar la línea en función de la identificación de la tarea predominante de las instituciones. Si ésta es definir políticas públicas el proceso de nombramiento de sus directivos es, sobre la base del mérito y la excelencia, eminentemente de confianza política. En el caso de instituciones que son en esencia ejecutoras de políticas, en tal caso los ejecutivos son reclutados a través de concursos públicos externos y seleccionados a partir de una terna o quina propuesta al Presidente de la República.

Tras todo lo anterior, se encuentra una firme decisión política de llevar a cabo el proceso y una clara definición de las esferas políticas, gerenciales y profesionales.

La profesionalización es el corazón del funcionamiento adecuado de un servicio civil que pretenda ser moderno y adaptado a los desafíos que impone la globalización. Esta es la mejor

garantía de poder contar con un entorno que asegure razonablemente principios tales como la transparencia, legalidad, mérito, etc.

Cualquiera que sea el modelo o mezcla de ellos que se adopte, la profesionalización del servicio civil parece ser el elemento central que protege principios básicos.

Finalmente, podemos adelantar que en el caso chileno, existe un proceso que arroja a la fecha ciertas lecciones como son:

- 1) El Sistema de Alta Dirección Pública establece el concurso público en la provisión de los cargos de Jefes de Servicios y directivos del segundo nivel jerárquico. Este sistema recién se inicia y sin duda es el comienzo de un cambio cultural en la esfera pública de importantes dimensiones.
- 2) Se ha ampliado la carrera funcionaria al determinar que los cargos de jefes de departamentos (III Nivel) o de jerarquía equivalente de las instituciones incluidas en el Sistema de Alta Dirección Pública, pierden la calidad de exclusiva confianza, por lo que se privilegia el desarrollo y profesionalización de la carrera funcionaria.
- 3) La predominancia del mérito sobre la antigüedad es una transformación estratégica en la regulación de las plantas del personal.
- 4) La aplicación de un Sistema de Concursabilidad para la provisión de estos cargos y la rotación de los mismos, es también un gran paso adelante ya que está impedida la permanencia sin límites en ellos, lo que representa un avance significativo para la necesaria movilidad que implica la carrera funcionaria.
- 5) Fundamental, para este proceso de profesionalización, ha sido la inversión en formación y capacitación a los funcionarios públicos, cifra que en Chile alcanza el 1% del total de remuneraciones en los servicios públicos.

BIBLIOGRAFIA

Dirección de Presupuestos (Octubre de 2004). "Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2005".

Dirección Nacional del Servicio Civil (Diciembre de 2004). Reporte Seminario "El Servicio Civil Chileno: Mérito, profesionalismo y flexibilidad. Avances y Desafíos"

República de Chile. Ley N° 19.882 sobre "Nuevo Trato Laboral"

República de Chile. Ley N° 18.834 sobre "Estatuto Administrativo"

