

Diseño e institucionalización de la reforma de los recursos humanos del sector público en Chile: 2000-2005

Alberto Arenas de Mesa

1. INTRODUCCIÓN

La política fiscal está estrechamente ligada a la gestión de los recursos humanos en el sector público tanto por la significativa participación que tiene el gasto en personal en el gasto público total como al grado de inercia que presenta el nivel de gasto en recursos humanos en el presupuesto del sector público. En este contexto, las decisiones de gestión de personal - dotaciones, carrera funcionaria o políticas de remuneraciones son factores de alta relevancia para el desarrollo de la política fiscal.

Por otra parte, la optimización de la asignación y utilización de los recursos públicos dependerá, entre otros factores, de la calidad y buen desempeño de los funcionarios públicos en todos sus niveles, especialmente en los niveles de alta dirección pública, directivos y profesionales. Un proceso integral de modernización del sector público, necesariamente debe considerar, como uno de sus ejes centrales, el diseño y aplicación eficiente de una política de desarrollo de los recursos humanos.

Un estado eficaz es una pieza fundamental para el proceso de desarrollo económico y social. El Banco Mundial (1997), sobre la base de datos de 94 países durante más de tres décadas, argumenta que, además de las medidas económicas y de inversión en capital humano, la calidad de las instituciones es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social de un país.

En el caso de Chile, desde comienzos de los 90, el debate se orientó a generar cambios en las instituciones públicas, en los que se incluían modificaciones en las políticas de gestión de personal. En la actualidad, existe consenso en que los recursos humanos y las políticas de gestión de personal deben ser aspectos centrales en el ámbito de la Modernización del Estado.

El servicio público requiere de empleados reconocidos por su dedicación y desempeño, con oportunidades de progreso profesional y reconocimiento económico, así como también de altos directivos profesionales, meritorios y eficientes. El proceso de modernización de la gestión de los recursos humanos en Chile culminó con la reciente aprobación de la ley 19.882 sobre Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública.

A continuación se exponen antecedentes respecto del personal del Sector Público en Chile. Entre los temas a desarrollar se encuentran el empleo público; las remuneraciones; características de los funcionarios del gobierno central de acuerdo a variables tales como calidad jurídica, género, antigüedad, edad, escalafón; gasto en personal; carrera funcionaria; y la ley del Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública.

2. EL EMPLEO PÚBLICO

En 2003, el gobierno central empleó a 156.000 personas incluyendo a los servicios de salud (cuadro.2.1). Por otra parte, las municipalidades ocupan a cerca de 186.000 personas, cifra que incluye a los funcionarios que trabajan en los municipios, así como también al personal de los servicios de

educación y salud administrados por las municipalidades. Aunque las municipalidades aunque administran una proporción de los recursos públicos inferior al gobierno central, son el empleador más importante del personal civil del sector público, lo que indica que los servicios que administran son más intensivos en personal que los que están a cargo de las instituciones del nivel central. Actualmente existen 345 municipios, cifra que se compara con los 165 servicios del gobierno central, incluidas en este total las subsecretarías.

Cuadro 2.1
Funcionarios Públicos Civiles: 2003

Sector	Número de personas	% de la ocupación total
Total	341.836	6,2
Gobierno Central	156.182	2,8
-Servicios de salud	75.738	1,4
Médicos	13.678	0,2
no médicos	62.060	1,1
- Poder Judicial y Legislativo	7.113	0,1
- Administración Central	73.331	1,3
Gobierno Local (Municipalidades)	185.654	3,3
-Funcionarios municipales	33.254	0,6
-Educación municipalizada	126.769	2,3
Docentes	88.607	1,6
No Docentes	38.162	0,7
-Salud municipalizada	23.645	0,4
-Otros ¹	1.986	0

¹ Otros traspasados: personal de cementerios y atención de menores.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

El gobierno general en su conjunto, esto es, gobierno central más municipalidades, contó con 341.836 empleados civiles en 2003, lo que representa un 6,2% del empleo total del país. Si se incluye al personal de las fuerzas armadas y policiales este porcentaje aumenta a un 8,1%.

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 otros cosas, sus remuneraciones. Entre tales instituciones se encuentran los establecimientos educacionales particulares subvencionados (85.790 personas); las fundaciones Integra y PRODEMU (8.231 personas); establecimientos colaboradores del SENAME para la atención del menor (8.500 personas) y otros. Así, el total de trabajadores públicos indirectos se acerca a 150.000 personas.

En el gobierno central, el 48,5% de los funcionarios trabajan en los servicios de salud, 47% lo hace en la Administración Central, 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 D.L. 1.953, y el restante 4,5% se desempeña en el Poder Judicial y

Legislativo.

El empleo público presenta diferencias apreciables en cuanto a su peso relativo entre países. El cuadro 2.2 presenta la situación de los países de la OECD y de América Latina. 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 solo por Colombia (6,9%). en relación a los nueve países latinoamericanos con antecedentes sobre empleo público

Cuadro 2.2
Comparación internacional Empleo Público Como Porcentaje del Empleo Total

País	%
Suecia (1997)	30,7
Francia (1997)	25,1
Canadá (1997)	18,9
Bélgica (1997)	18,7
Venezuela (1999)	15,5
Alemania (1997)	15,3
España (1997)	15,3
Italia (1997)	15,3
México (1999)	15,0
Costa Rica (1999)	15,0
Reino Unido (1997)	14,1
Holanda (1997)	13,5
Estados Unidos (1997)	13,2
Argentina (1998)	13,0
Brasil (1999)	11,1
Ecuador (2000)	10,1
Uruguay (2000)	7,6
Perú (1998)	7,0
Colombia (2000)	6,9
Chile (2003)	6,2
Japón (1997)	5,9

Fuentes: Datos disponible de la OECD, CLAD (2000), OIT (2003) y para Chile, Dirección de Presupuestos (2003).

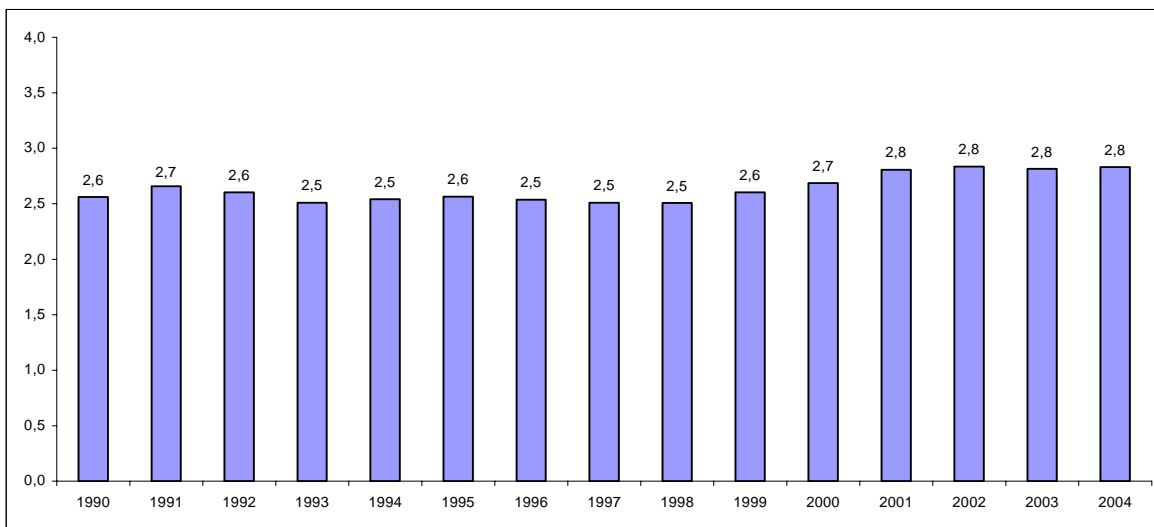
En su mayoría, los países de la OECD han tendido a disminuir el volumen del empleo público por las reformas al sistema de servicio civil iniciadas durante la década del 80. En dichos procesos se ha promovido la racionalización de los recursos públicos con el objeto de disminuir el déficit fiscal. En algunos países, como Estados Unidos y Canadá, ha habido políticas para reducir el servicio civil (transferencia de funciones y personal, reducción de vacantes, retiro anticipado y despidos); mientras que en otros como Australia y Alemania, se utilizaron métodos indirectos (reestructuración de funciones y recortes a presupuestos). Suecia es el país que más ha reducido el tamaño de su administración pública, mientras que Francia lo ha incrementado a lo largo de la última década.

En el caso de Chile, el menor tamaño relativo del empleo público tiene su origen en los ajustes que sufrió el sector público en las décadas de los 70 y 80, 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, en base a 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.

Es importante destacar que la variación del empleo público entre mayo de 1989 y el mismo mes de 1990 fue de -7,5%. En ese período, se retiraron de la administración pública central 9.220 personas, situación explicada fundamentalmente por el cambio de administración.

El gráfico 2.1 ilustra la relación del empleo civil en el gobierno central y el empleo total del país. Se observa una estable tasa de participación del empleo público en la ocupación nacional entre 2,5% y 2,6% en el período 1990-2000, alcanzando un 2,8% en 2002, 2003 y 2004. Dicha participación es relativamente baja en comparación a la realidad internacional tanto de países de la OECD como de América Latina. La estabilidad comentada y la baja participación en el empleo total podrían resultar en potenciales indicadores de eficiencia en la gestión de los recursos humanos perteneciente al sector público en Chile.

Gráfico 2.1
Evolución del Empleo Público Civil Gobierno Central: 1990 – 2004
(Como porcentaje del empleo total)



Fuente: Dirección de Presupuestos

3. LAS REMUNERACIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

a. Sistemas de remuneraciones

Los sistemas de remuneraciones vigentes en el sector público civil centralizado y descentralizado son variados y cuentan cada uno con características especiales. Los principales esquemas salariales son los siguientes:

- a) Sistema de remuneraciones del personal del gobierno central regido por el decreto ley 249 de 1974, Escala Única de Sueldo (EUS);
- b) Sistema de remuneraciones del personal de las instituciones fiscalizadoras, artículo 5° del decreto ley 3.551 de 1981;
- c) Sistema de remuneraciones del personal del poder judicial del decreto ley 3.058 de 1979;
- d) Sistema de remuneraciones de las entidades acogidas al artículo 9 del decreto ley 1.953 de 1977;
- e) Sistema de remuneraciones del Congreso Nacional, ley 18.918 y su modificación mediante la ley 19.297 de 1994;
- f) Sistema de remuneraciones de las municipalidades, artículos 23 y 24 del decreto ley 3.551 de 1981;
- g) Sistema de remuneraciones de los médicos funcionarios del sector público regidos por las leyes 15.076 y 19.664 de 2000;
- h) Sistema de remuneraciones para el personal regido por el Estatuto de los profesionales de la educación, ley 19.070 de 1991, e
- i) Sistema de remuneraciones para el personal regido por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, ley 19.378 de 1995

El cuadro 3.1 presenta la cobertura y participación de los sistemas de remuneraciones del gobierno central Así, el 36% del personal que trabaja en el gobierno general esta afecto a la Escala Única de Sueldos; el 10% al sistema de remuneraciones de los funcionarios municipales y el 26% al de los docentes del sector municipal.

Cuadro 3.1
Sistema de Remuneraciones del Gobierno General Distribución del Personal: 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 ⁽¹⁾	7.441	2,2
Poder Legislativo	816	0,2
Profesionales de la Salud ⁽²⁾	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 ⁽³⁾	40.148	11,7
Total	341.836	100,0

(1) Incluye al personal del Ministerio Público.

(2) Médicos cirujanos, Odontólogos, químicos farmacéuticos regidos por las leyes 15.076 de 1963 y 19.664 de 2000, que trabajan en el gobierno central.

(3) Personal no docente del sector educación municipal y otros traspasados a las municipalidades, regidos por código del trabajo.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

La amplia variedad de sistemas de remuneraciones en el sector público da lugar a diferencias en los niveles y en el tratamiento de las remuneraciones. Por ejemplo, la remuneración bruta promedio del

trabajador público civil del gobierno central fue de \$512.105 mensuales en 2003, cifra que supera en 94% el ingreso per-capita del país para dicho año y excede en aproximadamente en 60% la renta imponible promedio de los trabajadores dependientes que cotizó en las AFP en 2003.

El cuadro 3.2 presenta las rentas brutas promedio para los distintos sistemas de remuneraciones. 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. En el otro extremo, el personal perteneciente a las instituciones regidas por el Decreto Ley 1.953 tiene en promedio la remuneración más alta con \$1.195.723 mensuales. Las diferencias de remuneraciones promedio entre los sistemas de remuneraciones en el gobierno central, dicen relación con la particular estructura y grados de cada escala, y los niveles de remuneraciones que se le asocian. Asimismo, está relacionado con el nivel de la dotación efectiva de los servicios, distribución de la dotación en la respectiva escala y composición de los estamentos.

Cuadro 3.2
Rentas Brutas Promedio Según Sistema de Remuneraciones Gobierno Civil Central: 2003

Sistema de Remuneraciones	Remuneración Bruta Promedio Mensual (\$)
Escala Única de Sueldos	441.883
Escala Fiscalizadores	968.262
Instituciones regidas por DL 1.953	1.195.723
Administración de Justicia ⁽²⁾	987.438
Promedio Gobierno Civil Central ⁽³⁾	512.105

(1) Se considera la dotación efectiva, es decir, al personal de planta y contrata.

(2) Corresponde a instituciones del Poder Judicial, Legislativo y Ministerio Público.

(3) Excluido el personal asimilado a grado, jornales ni los profesionales de la salud regidos por las leyes N°s 15.076 y 19.664.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

Las instituciones que cuentan con una mayor proporción de funcionarios de menor calificación (técnicos no profesionales, administrativos y auxiliares) presentan remuneraciones brutas promedio más bajas, que aquellos servicios donde el estamento profesional tiene una mayor representación. 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 1.953, con un 44% y 42% respectivamente. En otras palabras, las diferencias de remuneración promedio por escala no representa necesariamente brechas salariales para funciones similares.

b. Estructura de las remuneraciones:

La estructura de las remuneraciones de los funcionarios públicos, en general, ha estado compuesta por asignaciones fijas a todo evento que no están ligadas al desempeño de los funcionarios y de las instituciones. Esta estructura experimentó un importante cambio a fines de la década del 90. La reforma al servicio civil que se inició en 1998 (Ley 19.553) tuvo el mérito de introducir en todo el sector público el sistema de remuneraciones por resultados. Además, en dicha ley, se implementó, además, un sistema transitorio de incentivo al retiro voluntario para los funcionarios de la administración pública

central, que permitió a más de 4.000 personas acogerse a retiro voluntario entre 1999 y 2000.

En este contexto, el sistema de remuneraciones del sector público centralizado integró diversas variables ligadas a resultados o a desempeños establecidos a nivel individual e institucional. Esta nueva política de remuneraciones tiene los siguientes objetivos: (i) premiar el buen desempeño funcionario; (ii) incentivar la planificación y metas de gestión institucional; (iii) elevar la calidad de los servicios públicos; (iv) crear remuneraciones ligadas a resultados, y (v) utilizar la política de remuneraciones como instrumento para motivar el buen desempeño funcionario de los servidores públicos y así brindar un servicio de calidad a la ciudadanía.

Para el cumplimiento de estos objetivos, la Ley 19.553 estableció la Asignación de Modernización, compuestas de tres componentes: a) base; b) desempeño individual y c) desempeño institucional.

a) Componente Base: es el componente fijo de la asignación, se paga a todo evento y lo reciben todos los funcionarios. Este era de un 5,5% en el año 1998 y de un 6% para los años posteriores. Este porcentaje se incrementó a 10% en 2004.

b) Bonificación por desempeño individual: establecida a nivel de cada empleado, esta asignación fue concebida en base a los resultados del sistema de calificación individual del desempeño de los funcionarios. Estos tenían derecho a percibir el incremento por desempeño individual durante el año inmediatamente siguiente al del respectivo proceso calificadorio, en la siguiente proporción: i) 4% para el 33% de los funcionarios mejor evaluados; ii) 2% para los funcionarios que les sigan en orden descendiente de evaluación, hasta completar el 66% de los mejores evaluados, y (iii) los funcionarios ubicados en el tercio de menor evaluación no recibían beneficios. Si bien esta asignación se estableció en 1998, la reforma recientemente aprobada (ley de Nuevo Trato Laboral), la reemplazo por una bonificación basada en el desempeño colectivo por equipos o áreas de trabajo en cada servicio público. Los porcentajes asociados a este nuevo componente colectivo de la asignación de modernización son 4%, 2%, o cero, según el grado de cumplimiento de las metas por equipos.

c) Bonificación por desempeño institucional: es definida a nivel de cada institución, introduciendo en los organismos públicos la gestión por resultados. Los funcionarios reciben una bonificación anual asociada al cumplimiento de los objetivos de gestión de las instituciones a que pertenecen. Dichos objetivos de gestión son comprometidos por los servicios en los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).

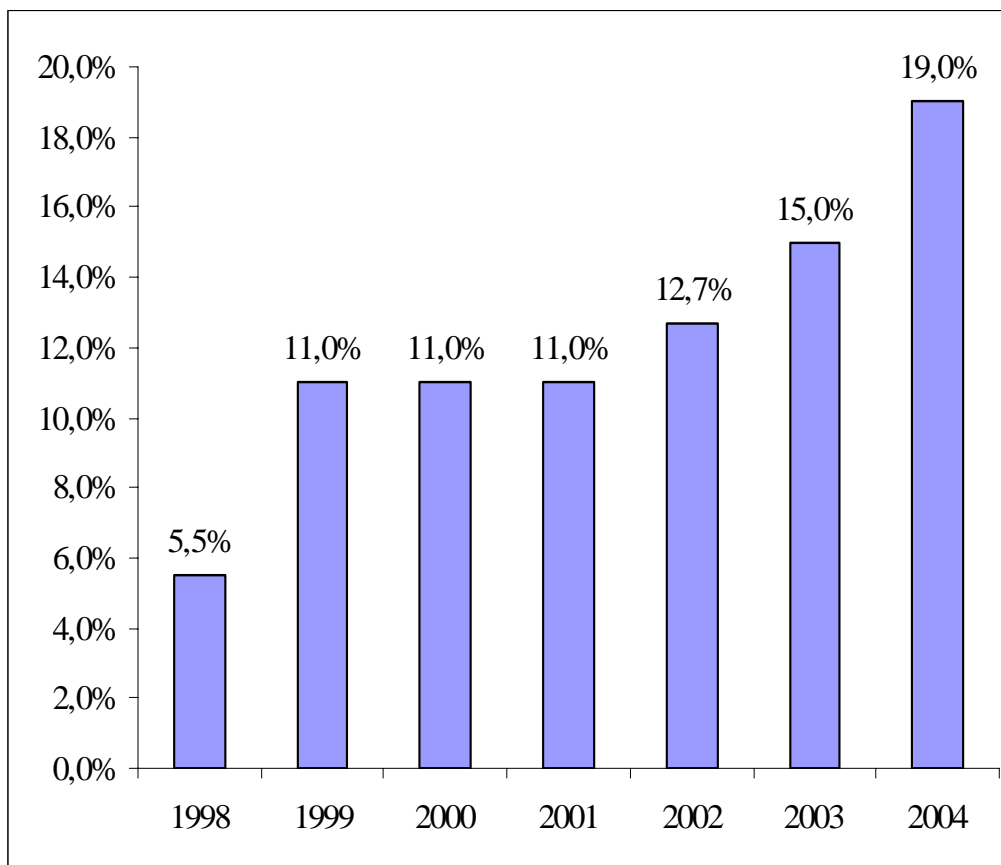
Los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual, dan derecho a los funcionarios del servicio respectivo a una bonificación al año siguiente. En 2004 el citado incremento es de 5% siempre que la institución en la que se desempeñe haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de 2,5% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%.

El sistema descrito corresponde sólo a una parte de los funcionarios del gobierno central, ya que, por ejemplo, los funcionarios del sector salud tiene un sistema de remuneraciones diferente, aunque también con remuneraciones asociadas a resultados y desempeño.

En junio de 2003, mediante la publicación de la ley sobre Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública (Ley 19.882) (ver gráfico 3.1), se fortaleció el sistema de remuneraciones variables ligadas a resultados o desempeño. Esta ley entregó mayores estímulos al desempeño en la estructura

salarial, y premios a la excelencia institucional, estableciéndose que las remuneraciones variables ligadas al desempeño pasarán de un promedio de 4% a 8% de las remuneraciones totales.

Gráfico 3.1
Asignación de Modernización (1): 1998-2004

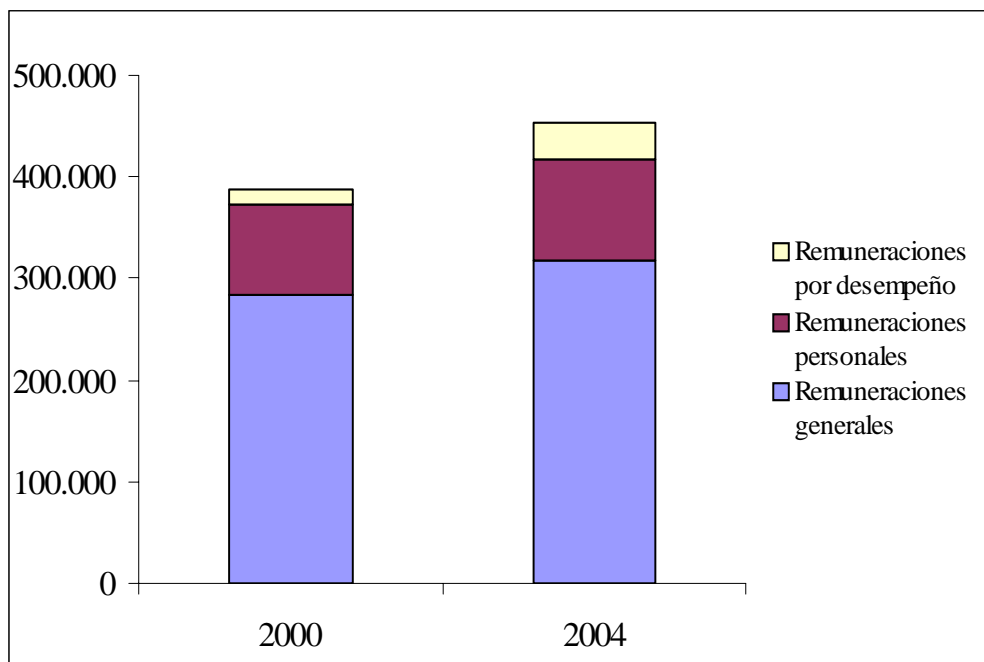


(1) La Asignación de Modernización se calcula en base a las remuneraciones permanentes de los funcionarios públicos.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

En síntesis, la estructura de las remuneraciones de los funcionarios del gobierno central en el año 2000 se subdividía en los siguientes componentes: a) remuneraciones generales (73%); b) remuneraciones personales (23%) de carácter transitoria tales como: asignación de zona, asignación de antigüedad y horas extraordinarias, y c) remuneraciones por resultados o desempeño (4%). Esta estructura se modificó con el incremento de la Asignación de Modernización al entrar en aplicación la segunda etapa de la reforma (Nuevo Trato Laboral). Así, en 2004, los anteriores componentes alcanzaron los siguientes valores: a) 70%; b) 22% y c) 8% (ver gráfico 3.2).

Gráfico 3.2

Estructura de las Remuneraciones: 2000 y 2004



Nota: Remuneración promedio EUS.
Fuente: Dirección de Presupuestos.

c. Evolución de las Remuneraciones

El tema de las remuneraciones en el sector público ha estado presente en todas las negociaciones entre el gobierno y las asociaciones de funcionarios, y ha motivado grandes debates en los últimos 15 años. A la fecha, sin embargo, existe consenso en que la recuperación y avance en el nivel de las remuneraciones ha sido notable respecto de los niveles registrados a finales de los 80.

En efecto, las remuneraciones del sector público han tenido importantes incrementos reales entre 1990 y 2003 (ver cuadro 3.3). Este mejoramiento ha provenido de cinco fuentes: a) reajustes generales de remuneraciones, b) mejoramiento de asignaciones dentro de cada régimen salarial, c) mejoramientos especiales, mediante la creación de asignaciones específicas focalizadas en determinados servicios, d) rediseño y modernización de ciertos servicios, y e) creación de asignaciones ligadas a desempeño.

Cuadro 3.3
Reajuste General de Remuneraciones e Inflación Efectiva: 1990-2003

Año	Reajuste General de Remuneraciones	Inflación Efectiva
	%	%
1990	25,0	17,8
1991	18,0	14,0
1992	14,0	12,7
1993	15,0	12,2
1994	12,2	8,9
1995	11,0	8,2
1996	9,9	6,6
1997	6,0	6,0
1998	5,0	4,7
1999	4,9	2,3
2000	4,3	4,5
2001	4,5	2,6
2002	3,0	2,8
2003	2,7	1,1

Fuente: Dirección de Presupuestos.

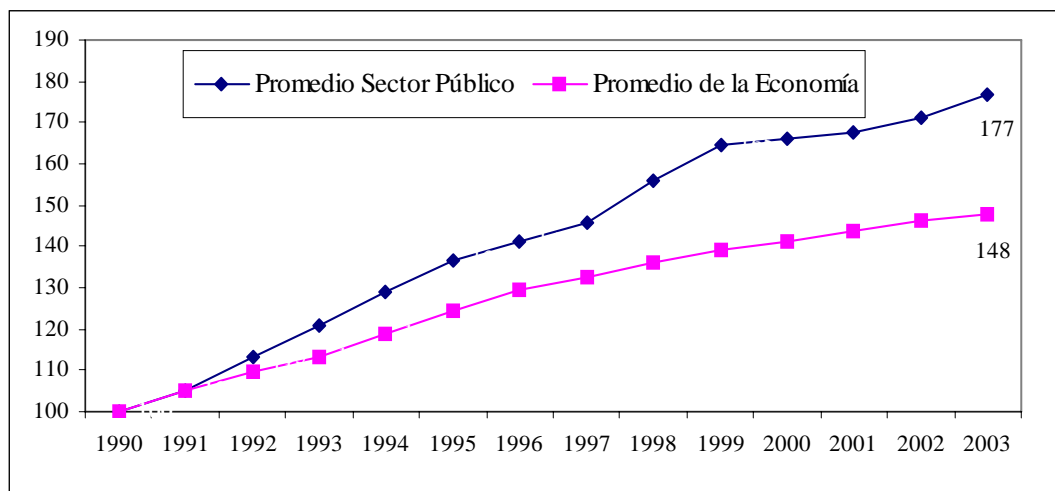
A partir de la reducción de la inflación que comenzó a producirse desde mediados de 1990 y, en virtud de la política de mejoramiento salarial aplicada por los gobiernos democráticos, se ha generado una brecha permanente entre reajuste e inflación, lo que ha resultado en reajustes reales para los trabajadores del sector público en todos los años desde 1990.

Desde el año 2000 los incrementos de remuneraciones, descontado los reajustes generales, han estado asociados a procesos de modernización de los servicios públicos. Se han reducido en las instituciones públicas los proyectos que se traducían en mejoramiento de plantas y a cambio se han favorecido aquellos proyectos que implican un desarrollo institucional, mejoramiento de la gestión y mayor eficiencia de los servicios públicos, en especial, aquellos vinculados a las reformas estructurales en marcha (Educación, Salud y Justicia).

Al respecto puede mencionarse la creación de nuevas asignaciones asociadas a mejoras en productividad de determinados servicios públicos. Entre estas se incluyen los siguientes casos: el sector docente municipalizado, Servicio de Tesorerías, Servicio de Impuestos Internos, Aduanas, los Servicios de Salud, la Salud Primaria, entre otros.

Al construir el índice de remuneraciones promedio del sector público y compararlo con el índice nominal de remuneraciones publicado por el INE para el conjunto de la economía llevado a términos reales, ambos con base igual 100 en 1990, se observa un crecimiento sostenido y por sobre el promedio de la economía por parte de las remuneraciones del sector público. Así, las remuneraciones se han incrementado en términos acumulados en un 77 % real entre 1990 y 2003, muy por sobre el 48% de crecimiento que registraron el promedio de los salarios de la economía en similar período (ver gráfico 3.4).

Gráfico 3.4
Índice Real de Remuneraciones Sector Público y Promedio de la Economía: 1990-2003 (Índice 1990=100)



Fuente: Dirección de Presupuestos e INE

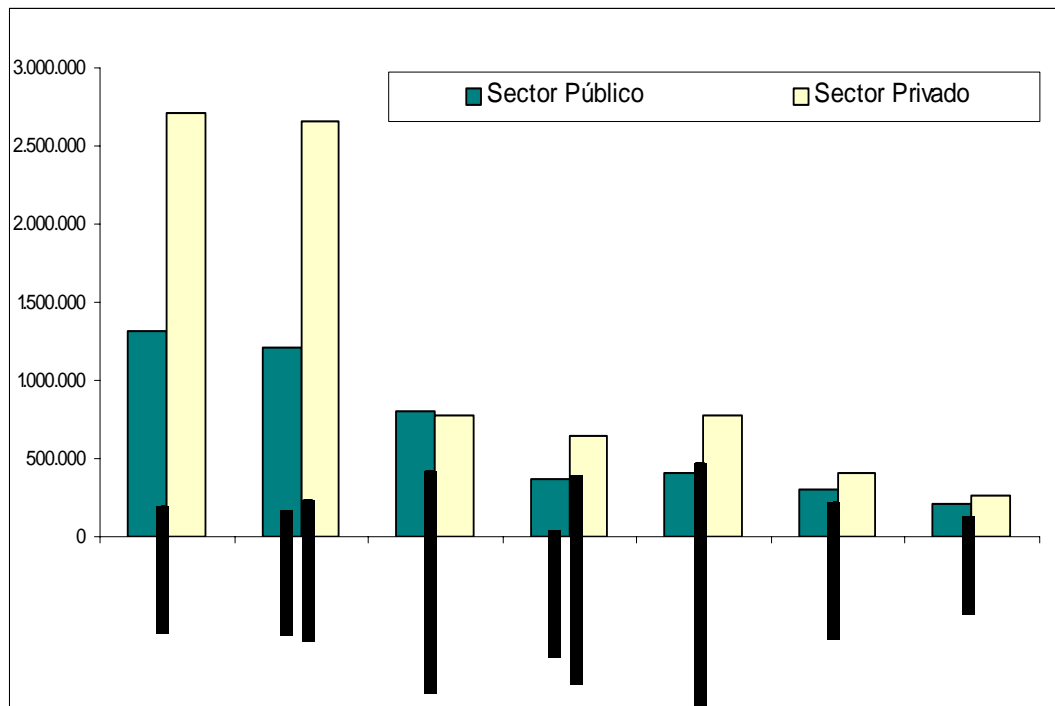
d. La relación de las remuneraciones del sector público con el mercado

Uno de los temas que ha acompañado el debate de las remuneraciones del sector público son las diferencias que se producen con el nivel de salarios en el sector privado. Las explicaciones para esto han sido múltiples, entre ellas, la productividad, las restricciones en el manejo de personal, las restricciones fiscales y, por último, las restricciones propias del sistema de remuneraciones del sector público de que toda modificación o incremento debe realizarse a través de una ley.

En 1996 se realizó el primer estudio que comparó, para un grupo de profesiones y cargos, el nivel de remuneraciones de los funcionarios públicos y el nivel salarial promedio del sector privado. Este trabajo confirmó que las remuneraciones del sector público no estaban generalizadamente por debajo del mercado (Marcel 1997)¹. Mientras se contrataban Mientras se constataban brechas importantes para profesiones como abogado o ingeniero comercial, esta se reducía hasta casi desaparecer en profesiones como asistente social. En cargos como contador general las comparaciones favorecían al sector público (ver gráfico 3.5).

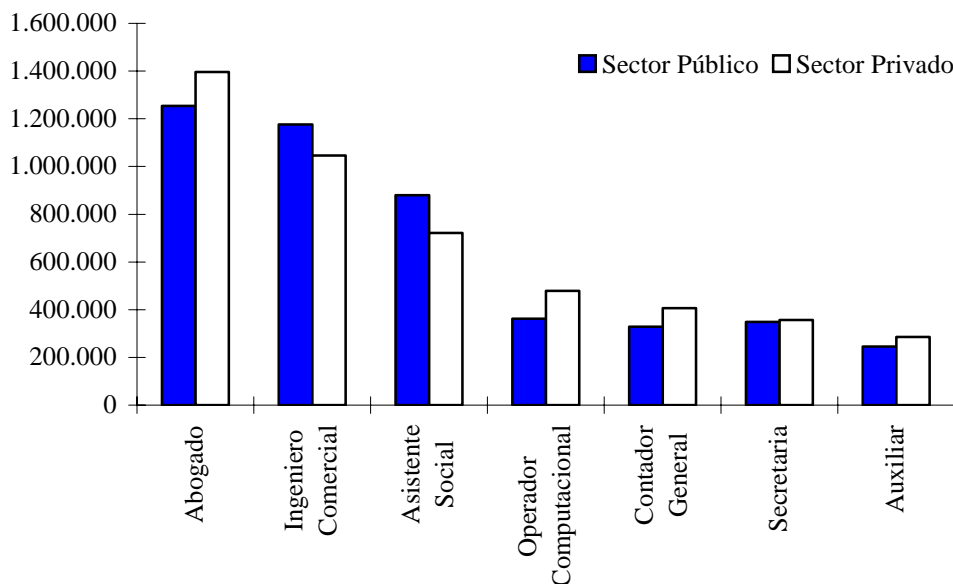
¹ Marcel, M. (1997), "Recursos Humanos y Modernización de la Gestión en el Sector Público Chileno".

Gráfico 3.5
Comparación Rentas Brutas Gobierno Central y Mercado Para Cargos
Seleccionados: 1996



Si el estudio de 1996 entregó algunas sorpresas respecto de la relación entre el nivel de remuneraciones del sector público y privado, los antecedentes que se tienen en la actualidad son aún más contundentes en señalar que tales diferencias han prácticamente desaparecido en muchas especialidades, en especial, para trabajadores con dos años de experiencia en ambos sectores. En 2004, se compararon los resultados de un estudio privado de salarios de mercado en base a datos obtenidos de 211 empresas y los antecedentes del sector público recolectados por la Dirección de Presupuestos en base a una encuesta contestada por más de 90 servicios en agosto de 2004. En ambos casos se centró el análisis en la situación de los trabajadores con experiencia promedio de 2 años en el cargo. Las cifras confirman la hipótesis de que las brechas entre el sector público y privado se han cerrado, no sólo para trabajadores administrativos o auxiliares sino que también para profesionales y las diferencias son menores a las observadas en 1996 (ver gráfico 3.6).

Gráfico 3.6
Comparación Rentas Brutas Gobierno Central y Mercado Para Cargos
Seleccionados: 2004
(Pesos 2004)



Fuente: Dirección de Presupuestos

Al comparar las cifras de 1996 con la situación actual, puede apreciarse que existen profesiones mejor remuneradas en el sector público que en el sector privado para el segmento de experiencia laboral de 2 años. Destaca la situación de la remuneración del ingeniero comercial, la que en 1996, aparecía claramente favorecida en el sector privado, mientras que en 2004 el sector público remunera de mejor forma esta profesión en el citado rango de experiencia. Todos estos antecedentes permiten suponer un sector público más competitivo en el mercado laboral. Lo anterior es consistente con una política de captación de profesionales jóvenes con el objetivo de que se mantengan en el sector público y que no emigren al sector privado una vez obtenida una mínima experiencia profesional.

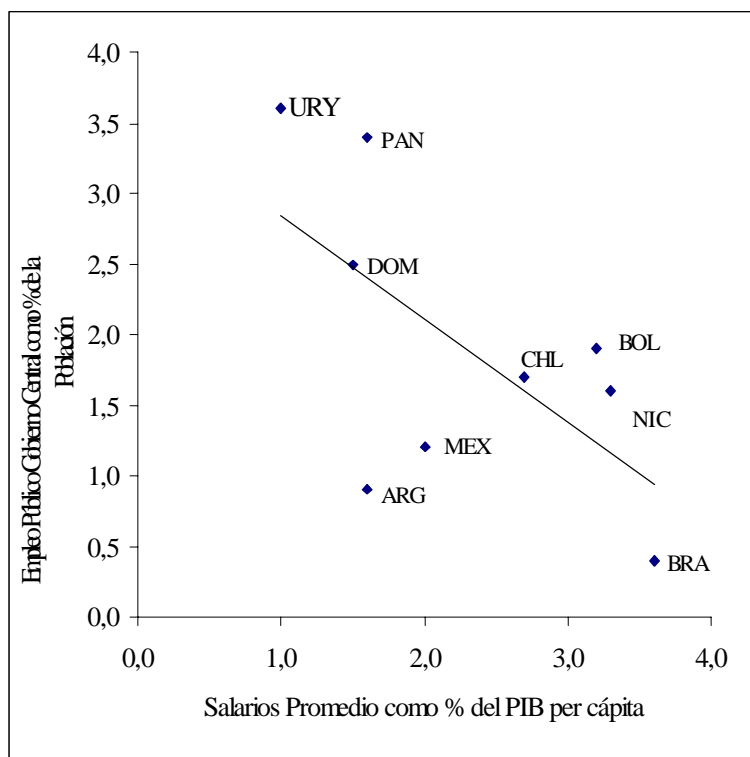
Por otra parte, el estudio de Carlson y Payne (2001)² establece para una muestra de 13 países de América Latina y el Caribe, la relación de salarios promedio del sector público frente al PIB per cápita. Dicha relación se utiliza para mostrar la condición de un empleado promedio del gobierno central, en relación con el nivel de vida en un país particular. Los resultados oscilan entre un 4,2 para Honduras y 1,0 para Uruguay. Junto con Honduras y Nicaragua, Chile tiene una relación relativamente alta (3,0). Los casos de México (2,1), Belice (2,2) y Costa Rica (2,5) ocupan posiciones intermedias.

Este estudio sugiere que los sectores públicos relativamente pequeños (en términos de empleo en relación a la población), como es el caso de Chile, tienden a estar remunerados de forma más adecuada. Hay que considerar, sin embargo, que todos los autores y especialistas en la materia señalan que existen dificultades metodológicas al efectuar comparaciones salariales entre países.

² Carlson, I. y M. Payne (2001). "Estudio Comparado de Estadísticas de Empleo Público en 26 Países de América Latina y el Caribe", en www.iadb.org.

El gráfico 3.7 ilustra la relación inversa entre salario promedio y el empleo. Chile aparece en el con un nivel de salarios promedio como porcentaje del PIB per cápita del 2,7%, cifra que es mayor al promedio de los 10 países seleccionados (2,4%). Asimismo, Chile se sitúa entre los países con más baja relación entre empleo público y población (1,7 %).

Gráfico 3.7
Comparación Internacional: Salarios Países de América Latina y el Caribe
Salarios Promedio y Empleo Público: 1999



Los salarios promedios corresponde a la razón de gasto en personal y empleo del gobierno central.

Fuente: Elaboración propia en base a información del estudio de Carlson y Payne (2001).

Del análisis de las remuneraciones del sector público pueden desprenderse las siguientes conclusiones: (i) el mayor porcentaje de los trabajadores del sector se remunera bajo el sistema de escala única de sueldos y escala de docentes sector municipal (aproximadamente 60% entre ambos); (ii) la renta promedio en el gobierno central es significativamente superior al ingreso per cápita del país (94%); (iii) la estructura de las remuneraciones ha variado significativamente, desde la inexistencia de estímulos al desempeño a la realidad actual donde el 8% de la remuneración se asocia a estímulos al desempeño; (iv) las remuneraciones del sector público han crecido más que el promedio de los salarios de la economía entre 1990 y 2003 (aproximadamente 30%); (v) respecto de las comparaciones con las remuneraciones pagadas en el mercado privado, podemos aseverar que el sector público ha mejorado su competitividad, especialmente en los segmentos de inicio de la vida laboral; y (vi) las remuneraciones del sector público chileno se ubican por sobre las existentes en diversos países latinoamericanos.

4. CARACTERÍSTICAS DE LAS 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 planta, el 44,5% a contrata y el 1,4% es personal a honorarios asimilado a grado u otro personal (jornales y obreros; ver cuadro 4.1).

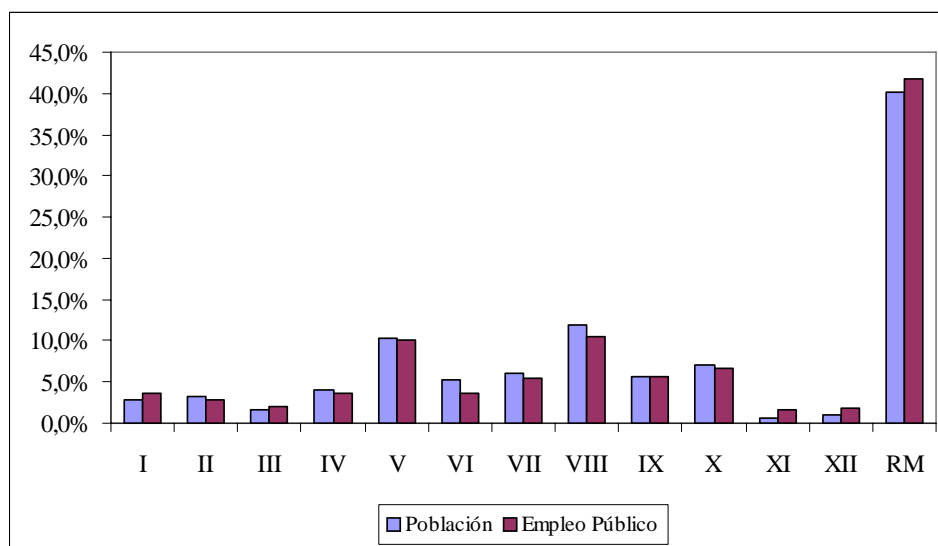
Cuadro 4.1
Antecedentes del Personal Civil del Gobierno Central: 2003

	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.

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 (gráfico 4.1).

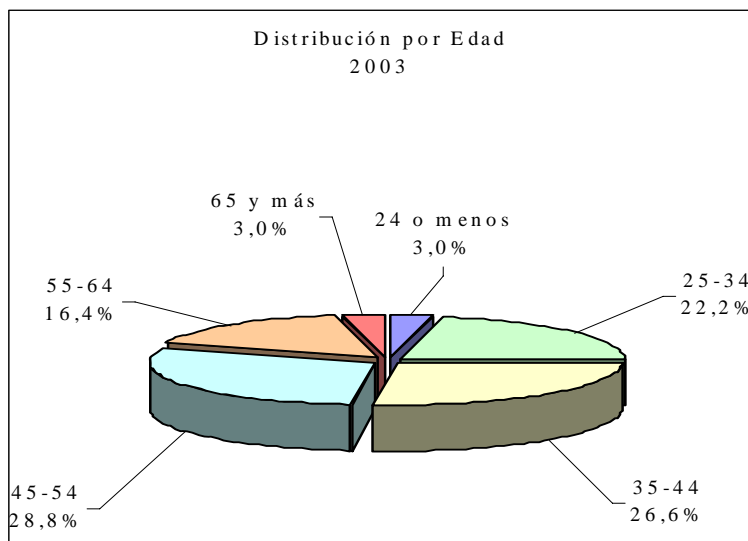
Grafico 4.1
Distribución Regional de la Población Nacional y el Empleo Público



Fuente: Dirección de Presupuestos e INE

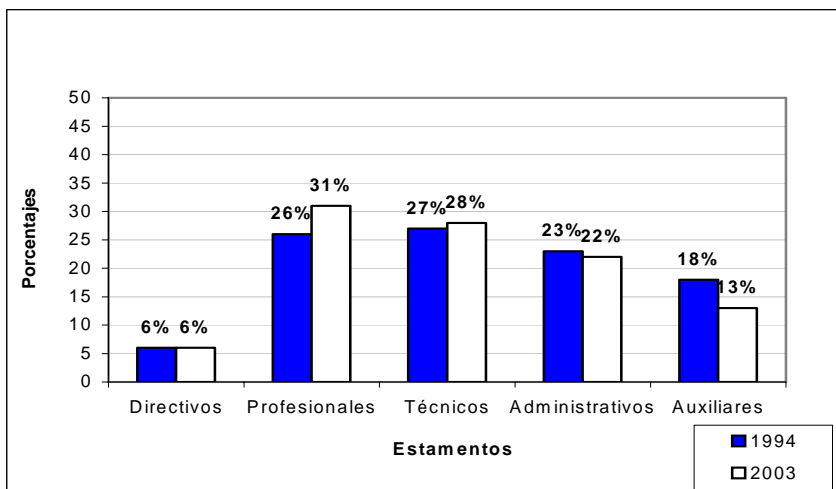
Al analizar, para los funcionarios público de la administración central, la distribución del personal por edad en 2003, se observan los siguientes hechos: (i) 25,2% de los funcionarios tiene menos de 34 años; (ii) el 51,8 % de los funcionarios tienen menos de 44 años; y (iii) sólo el 3% del personal tiene mas de 65 años. La edad promedio de los funcionarios públicos es de 44 años para las mujeres y 45 años los hombres. Esto confirma 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 (gráfico 4.2).

Gráfico 4.2
Distribución del personal Gobierno Central por edad: 2003



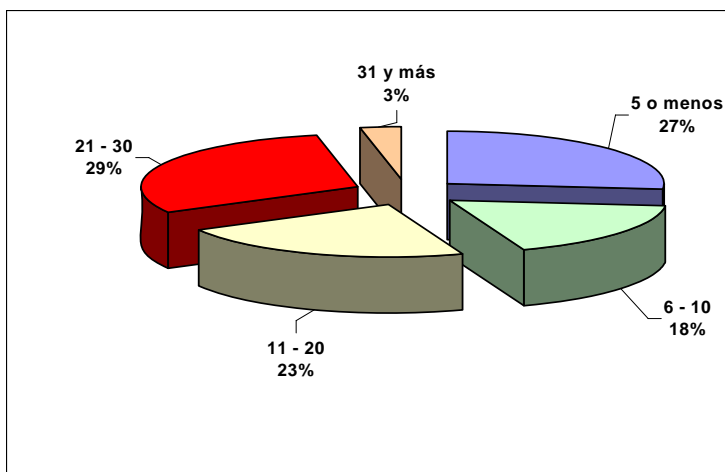
Las políticas de empleo público, además de incentivar con mejores remuneraciones la captación de jóvenes trabajadores, ha avanzado en la profesionalización de la función pública. Lo anterior puede apreciarse en el gráfico 4.3, donde se presenta la distribución y evolución de los distintos estamentos del empleo público para el período 1994 y 2003 (Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares). En este contexto, los profesionales correspondían al 26% del tope en 1994, participación que se incrementó a 31% del total del empleo público en 2003. Si esta cifra se agrega directivos y técnicos puede concluirse que la proporción de funcionarios calificados se eleva hasta casi el 60%.

Gráfico 4.3
Distribución de personal Gobierno Central por estamentos: 1994 y 2003



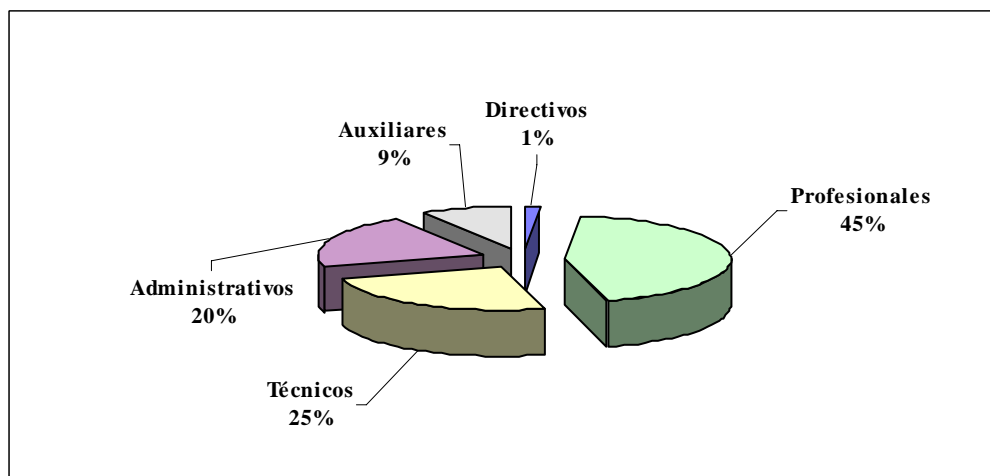
Respecto a la distribución del personal por años de servicio podemos observar lo siguiente para el año 2003: (i) el 45 % del total de personal tiene menos de 10 años de servicio, cifras consistentes con el ingreso de jóvenes al sector público; (ii) una parte de la proporción de trabajadores con 11 y 20 años de servicio, ingreso a la administración pública entre 1990 y 1993, con lo que podría afirmarse que actualmente uno de cada dos funcionarios ingresaron después de 1990 al sector público; (iii) el 35 % de los funcionarios tienen más de 20 años de servicio; y (iv) sólo el 3% de los funcionarios tiene más de 30 años de servicio, con lo que se confirma el recambio generacional comentado más arriba (ver gráfico 4.4). La antigüedad promedio de los trabajadores del sector público es de 15,3 años para las mujeres y 14,7 años los hombres.

Gráfico 4.4
Distribución del personal Gobierno Central según años de servicio: 2003



Al realizar una comparación para el período entre 1990 y 2003, puede concluirse que ha habido una creciente profesionalización del personal del sector público. Del total del personal que ingresó a la administración pública central el 45% corresponde a personal profesional y el 25% a técnicos entre 1990 y 2003 (ver gráfico 4.5).

Gráfico 4.5
Descomposición de la Variación Absoluta del Empleo Público: 1990-2003



A modo de síntesis pueden destacarse como representativas las siguientes características de los funcionarios del sector público:

- a) Los trabajadores civiles del sector público representan el 6,2% de la población ocupada (2,8% el gobierno central);
- b) Entre 1990 y 2003 el número de funcionarios ha aumentado en un 0,9% promedio anual;
- c) El 56 % de los funcionarios públicos son mujeres;
- d) Entre 1990 y 2003 ha habido una creciente profesionalización del personal del sector público: el 45% de las nuevas contrataciones han sido profesionales;
- e) El 51,8% de personal tiene menos de 44 años en 2003;
- f) La mitad de los actuales funcionarios ingresaron al servicio público a partir de 1990; y
- g) El 42% de los trabajadores se ubica en la Región Metropolitana, similar proporción que la distribución de la población.

5. GASTO EN PERSONAL

El incremento del gasto en personal del gobierno central entre 1990 y 2004 se explica por diversas razones, entre las que se encuentran las siguientes: (i) incremento de remuneraciones reales; (ii) mayor profesionalización; (iii) la creación de nuevos servicios en el marco de la modernización de la institucionalidad pública y (iv) mayores requerimientos de personal por aumento de niveles de actividad.

El gasto en personal del sector público centralizado experimentó un crecimiento de 6% promedio anual entre 1990 y 2003. Este crecimiento puede descomponerse en dos períodos. Entre 1990 y 1999, en que el gasto en personal creció en promedio un 10,7% real anual; y entre 2000 y 2003, en que creció un 2,5%. En 2004, el gasto en personal se estima crecerá a una tasa superior al 6% debido a la maduración de los proyectos de Nuevo Trato Laboral (administración central) y Autoridad Sanitaria (sector salud), como a la regularización de los gastos en personal que se encontraban incorporados a proyectos de inversión. En este contexto, el gasto en personal del gobierno central pasó de 18,3% del gasto público total en 1990 a 20,5% en 2003. El nivel de gasto en personal en el sector público centralizado alcanzó aproximadamente los 1.364 millones de dólares, lo que equivale a 4,3 % de PIB (ver cuadro 5.1).

Cuadro 5.1
Evolución del Gasto en Personal y Gasto Total Gobierno Central: 1990-2003

Año	Gasto en Personal Millones de \$	Gasto Total Millones de \$	% Gasto en personal sobre
1990	901.443	4.927.910	18,3
1991	988.803	5.377.168	18,4
1992	1.088.103	5.863.209	18,6
1993	1.206.741	6.308.803	19,1
1994	1.296.813	6.619.798	19,6
1995	1.402.957	6.995.775	20,1
1996	1.514.564	7.541.393	20,1
1997	1.630.966	7.921.623	20,6
1998	1.746.102	8.408.314	20,8
1999	1.864.675	8.961.013	20,8
2000	1.940.490	9.202.311	21,1
2001	1.990.755	9.722.688	20,5
2002	2.067.567	10.190.433	20,3
2003	2.131.318	10.421.908	20,5

(1) Pesos 2003.

Fuente: Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos.

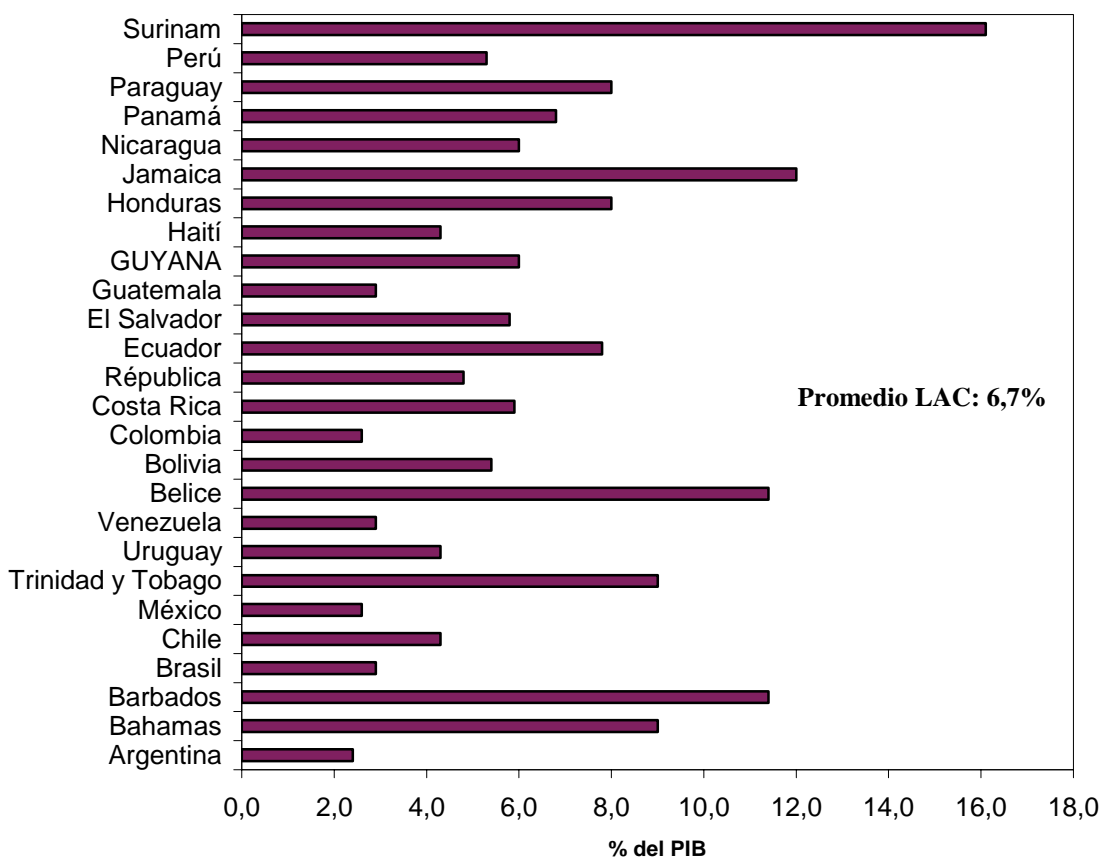
Si bien las cifras muestran que el gasto en personal ha aumentado por sobre el gasto total, es interesante analizar la evolución de la relación entre gasto operacional y el gasto total, la que ha tenido una tendencia decreciente desde 1990. En efecto, entre 1990 y 1996 el gasto operacional representó el 30,5 % del gasto total, entre 1997 y 1999 éste promedió 29,6 % y, en los últimos tres años, el promedio fue de 28,5%. Lo anterior refleja principalmente la priorización de los recursos hacia el área social que se ha efectuado durante este período.

Asimismo, la evolución moderada del empleo en el gobierno central durante esos años ha estado acompañada con un aumento significativo de los recursos canalizados por el estado en el mismo período. Es así como el gasto público por funcionario excluido el gasto en remuneraciones y servicio de la deuda pública, se incrementó desde \$27,7 millones en 1990 a \$42,8 millones en 2003, lo que representa un crecimiento del 55%.

Al comparar datos de gastos en personal en otros países, el estudio de Carlson y Payne (2001) muestra a Chile con un bajo nivel de gasto en salarios (como % del PIB) en comparación con un gran número de países de la región. Si bien el promedio de América Latina y el Caribe es cerca del 7%, Chile se sitúa con un gasto del 4,3 % del PIB en 1999 (gráfico 5.1).

Gráfico 5.1
Comparación Internacional: Gastos de Personal del Gobierno Central: 1999
 (Porcentaje del PIB)

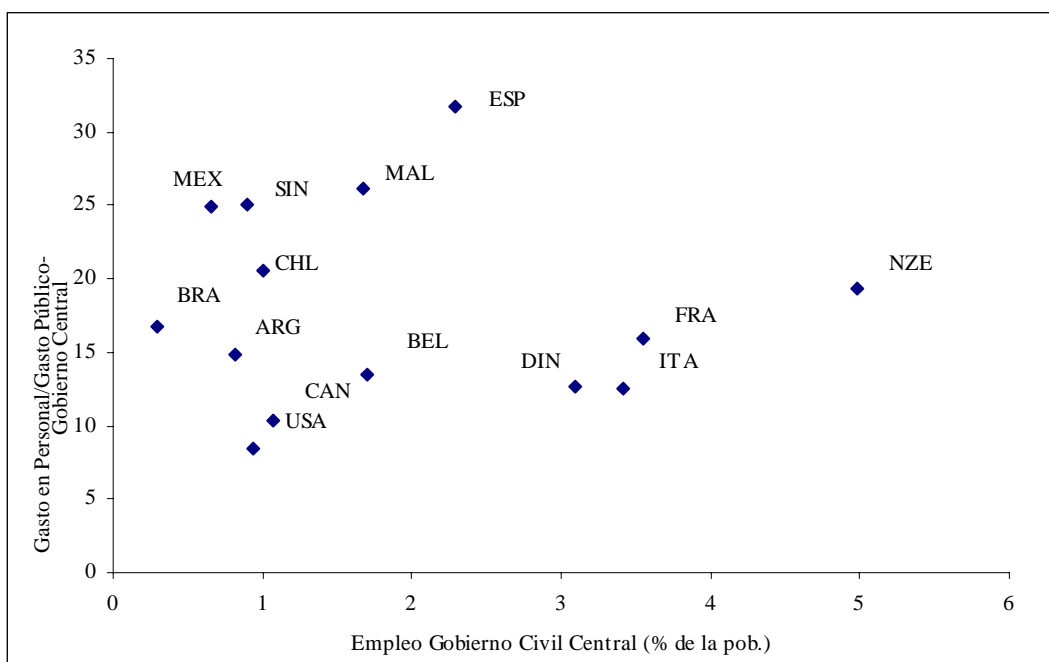
Fuente: Estudio Carlson y Payne para 26 países de América Latina y el Caribe, datos del año 1999.



El sector público chileno se caracteriza por presentar niveles relativamente bajos de empleo público asociados a una importante participación del gasto en personal sobre el gasto público total. El gráfico 5.2, confirma lo anterior, al presentar una comparación internacional de la relación de gasto en personal (% del gasto público) y el empleo en el gobierno central (funcionarios civiles como % de la población).

Gráfico 5.2
Comparación Gasto en Remuneraciones y Empleo Gobierno Central: Promedio 1989-2000

Fuentes: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2003 en base a datos del Banco



Mundial. Para Chile, Dirección de Presupuestos.

6. NUEVO TRATO LABORAL Y SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

La creciente importancia que los gobiernos democráticos han otorgado a la inversión en recursos humanos y, en especial, a las políticas de personal en la administración central del estado, quedó de manifiesto en la administración del Presidente Lagos con la implementación de la Ley del Nuevo Trato Laboral y el Sistema de Alta Dirección Pública. Esta ley, aprobada en 2003, puede ser catalogada como la reforma estructural del estado de mayor significación en varias décadas en lo que se refiere al recurso humano. La citada ley contempla cuatro pilares en relación a las políticas de recursos humanos:

- Carrera Funcionaria: la modernización y profesionalización de la carrera funcionaria, perfeccionando los mecanismos y sistemas de ingreso, promoción, desarrollo y egreso;
- Política de Remuneraciones: la introducción de más estímulos al desempeño y mecanismos de definición descentralizada en la estructura y políticas de remuneraciones del personal;
- Institucionaliza la gestión de recursos humanos en el sector público: el establecimiento de una nueva institucionalidad que refuerce descentralizadamente la implementación en los servicios públicos de la nueva política de personal, mediante la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, servicio público dependiente del Ministerio de Hacienda; y
- Sistema de Alta Dirección Pública (SADP): la creación de un sistema de gerencia pública

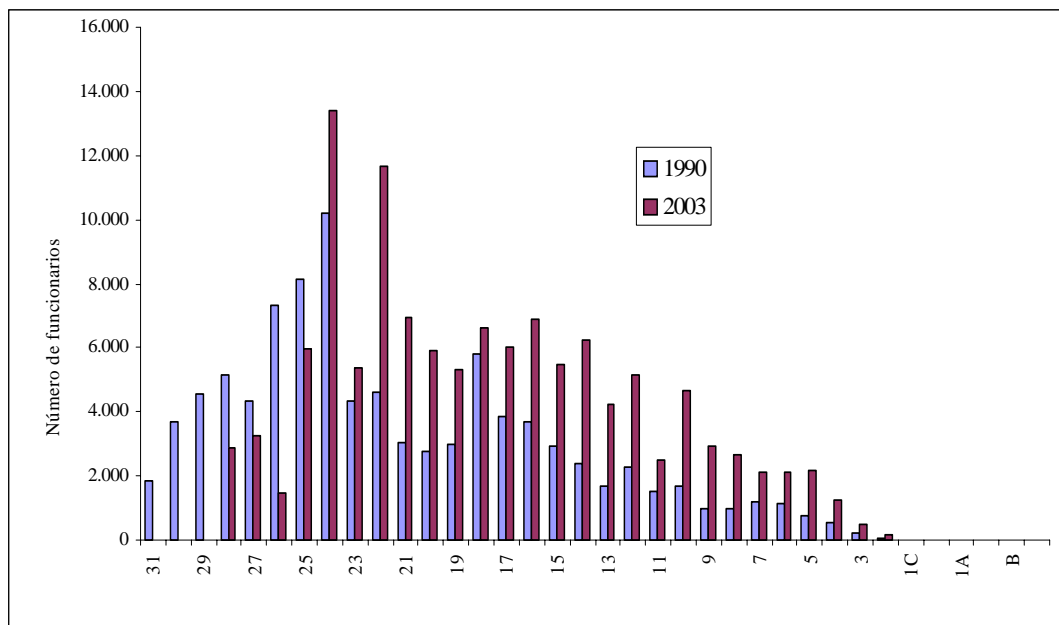
que permita a las instituciones del gobierno central contar con equipos directivos profesionales, eficientes y con capacidad de trabajo en equipo, que optimicen la gestión de las instituciones públicas en la entrega de bienes y servicios a la comunidad.

a. Carrera funcionaria

Antes de la reforma legal del Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública la carrera funcionaria se expresaba en ascensos determinados por las vacantes que se producían en las plantas de personal, las que estaban determinadas por ley para cada uno de los estamentos de funcionarios que integran el servicio público.

La distribución del personal del gobierno central por grado en los estamentos de la EUS ha variado significativamente entre 1990 y 2003. Durante dicho período se produjo un movimiento general de la dotación hacia grados superiores debido a diferentes razones, entre las que se encuentran: (i) los numerosos proyectos de planta de los servicios públicos en general mejoraron tanto los grados de ingreso como superiores de cada estamento; (ii) el 70% del total de los nuevos empleos públicos en el gobierno central fueron profesionales o técnicos; (iii) como producto de la Ley 19.429, de 1995, se estableció remuneraciones mínimas para los estamentos de técnicos, administrativos y auxiliares; y (iv) el grado de inicio de la carrera de auxiliares progresivamente se fue aumentando, desde el grado 31 en 1990 al grado 28 en 1993 (Ley 19.185), se fijó el inicio de las carreras de administrativos (grado 25), técnicos (grado 24) y profesionales (grado 18) (ver gráfico 6.1).

Gráfico 6.1
Dotación Efectiva de Personal Afecto a la EUS: 1990 y 2003



El mecanismo de promoción para el personal del gobierno central hasta el 2003 era el sistema de ascenso que fundamentalmente consideraba criterios automáticos de antigüedad, lo que en la práctica significaba que al producirse una vacante, ésta era ocupada por el funcionario tope del escalafón del grado inmediatamente inferior que reuniera los requisitos generales del cargo. Lo anterior, junto con limitar las posibilidades de progreso de los funcionarios, particularmente los más jóvenes, producía un estancamiento de la carrera funcionaria que causaba frustración en el personal al restar valoración a la idoneidad y mérito de los trabajadores.

Cuando se trataba de cargos de exclusiva confianza, la designación la efectúa el Presidente de la República o el jefe superior del servicio. Hasta 2003, estos puestos de exclusiva confianza abarcaban los tres niveles superiores de responsabilidad de cada servicio (ver cuadro 6.1), lo que unido a otros casos especiales, significaba un total de 3.584 cargos de confianza en toda la administración pública. La ley del Nuevo Trato Laboral disminuyó estos cargos de confianza a un total de 1.788 cargos y la diferencia pasó a ser parte de la carrera funcionaria a partir de 2004.

Cuadro 6.1
Distribución del Personal (EUS) Según Grados y Estamentos: 2003

GRADOS EUS	PERSONAL DE PLANTA Y CONTRATA								
	Autoridad de Gobierno y Jefes de Servicio	Directivos		Profesionales	Técnicos		Administrativos	Auxiliares	TOTAL (2)
		Profesionales	No Profesionales		Profesionales	No Profesionales			
A	1								1
B	17								17
C	28								28
1A	14	1							15
1B	7								7
1C	14	12							26
2	57	80	2	47					186
3	66	278	12	124	9	1			490
4	13	547	37	651	1	3	3		1.255
5		626	33	1.464	7	10	4		2.144
6		483	89	1.491	7	26	11		2.107
7		315	24	1.726	4	39	27		2.135
8		548	155	1.830	9	87	38	5	2.672
9		582	147	1.652	81	437	48	13	2.960
10		380	235	2.967	161	655	270	19	4.687
11		187	207	1.544	97	326	165	26	2.552
12		173	444	2.160	202	991	1.146	44	5.160
13		117	146	1.992	189	923	853	43	4.263
14		40	47	2.184	246	1.151	2.510	77	6.255
15		19	36	3.154	165	451	1.583	13	5.421
16		8	58	2.135	192	2.405	2.033	13	6.844
17		23	48	2.746	110	1.366	1.632	26	5.951
18			3	768	97	2.962	2.387	256	6.473
19				2	56	2.076	1.659	1.385	5.178
20			1	2	52	2.258	1.761	1.470	5.544
21			1		77	3.470	1.389	1.587	6.524
22					149	7.605	1.866	1.782	11.402
23					78	2.193	1.313	1.631	5.215
24							10.818	789	13.380
25							137	3.934	5.936
26								3	1.480
27								1	3.050
28									2.867
29									
30									
31									
TOTALES	217	4.419	1.725	28.639	1.989	40.391	25.424	19.425	122.229

(1) No se considera al personal afecto a las Leyes N°s 19.664 y 15.076 (13.678 cargos).

(2) A esta cifra se deben agregar 51 cargos de honorarios asimilados a grado y 1.936 cargos correspondientes a jornales permanentes, para obtener un total de 124.216 funcionarios.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En este contexto, la carrera funcionaria en el sector público antes de la ley del Nuevo Trato Laboral era un esquema rígido, donde el mecanismo de antigüedad no garantizaba idoneidad para el cargo de los funcionarios que ascendían.

La ley del Nuevo Trato Laboral permitirá gradualmente una mayor profesionalización de la carrera funcionaria, el perfeccionamiento de los mecanismos y sistemas de ingreso, promoción, desarrollo y egreso. La posibilidad de que la promoción se realice por concursos internos ecuanímicos, objetivos y transparentes, con ponderaciones preestablecidas, en un ambiente de plena información a los funcionarios, permitirá estimular a los funcionarios más meritorios e idóneos entre los directivos de carrera, profesionales, fiscalizadores y técnicos. En este contexto, los servidores públicos tendrán posibilidades de desarrollar una nueva carrera funcionaria sobre la base de una real valoración de sus méritos personales y profesionales, lo que permitirá potenciar la profesionalización en la administración central del estado.

b. Política de remuneraciones

La ley del Nuevo Trato Laboral reforzó la tendencia innovadora de la política de remuneraciones, en cuanto a crear premios al buen desempeño funcionario mediante diversas modalidades que relacionan los salarios y la productividad del personal, entre los que se encuentran los siguientes instrumentos:

- a) Asignación por desempeño institucional: se incrementaron las remuneraciones ligadas a los resultados institucionales (cumplimiento de los PMG por parte de los servicios públicos). Este aumento fue de 2% y con ello se consolidó la política de remuneraciones por resultados iniciada en 1998.
- b) Asignación por desempeño colectivo: se creó una nueva asignación concedida a los funcionarios que se desempeñen en equipos, unidades o áreas de trabajo, en relación con el grado de cumplimiento de las metas anuales fijadas para cada uno de ellos. Este incremento constituye una herramienta de gestión pública caracterizado por su aplicación descentralizada, es decir, su implementación es de responsabilidad de los Ministros y jefes de servicio.
- c) Premio Anual por Excelencia Institucional: se creó este premio al servicio público que por productividad y calidad se haya destacado por su atención a la ciudadanía. Este beneficio, otorgado por primera vez en 2003, se entrega al servicio que obtenga mejores resultados y haya obtenido el 100% de los objetivos institucionales de su Programa de Mejoramiento de Gestión. El premio consistirá en un aumento de 5%, sobre la misma base de la asignación de modernización. Actualmente, la Dirección Nacional del Servicio Civil administra y otorga este premio.
- d) Asignación de Funciones críticas: El Nuevo Trato laboral creó en forma permanente la asignación por funciones crítica. Esta última, busca entregar remuneraciones competitivas con el mercado a cargos estratégicos de los servicios públicos, reforzando así la profesionalización de los servicios públicos y captando y reteniendo en funciones claves a funcionarios que cumplen funciones claves para el funcionamiento de los servicios.

c. Institucionalidad:

Llenando un vacío en la institucional pública en materias de políticas de personal, se crea la Dirección Nacional del Servicio Civil para hacerse cargo, entre otras funciones, de la implementación de las nuevas políticas de recursos humanos en el sector público y administrar el Sistema de Alta Dirección

Pública. Entre sus principales funciones destacan las siguientes:

- Participar en el diseño de políticas de personal que refuercen las iniciativas modernizadoras en la administración central del estado;
- Profesionalizar las gestión de recursos humanos de los servicios;
- Reforzar el desarrollo de la empleabilidad de los funcionarios que permita contar con un funcionario público calificado, motivado, comprometido y dedicado a las tareas de la modernización y el mejoramiento en forma creciente de la atención y el servicio a los ciudadanos. Lo anterior, fortaleciendo la carrera funcionaria, ampliando su cobertura, y creando sistemas transparentes de concurso;
- Incorporar la perspectiva de género como una variable permanente en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo de las personas en la administración pública;
- Promover procesos de selección de directivos, profesionales, y técnicos, objetivos, ecuanímenes y transparentes, evitando cualquier tipo de discriminación; y
- Conocer y analizar toda la información relativa a los recursos humanos que labora en el sector público.

Así, la Dirección Nacional del Servicio Civil es una institucionalidad liviana y profesionalizada que refuerza el desarrollo y manejo descentralizado de las políticas de personal en los servicios públicos, estableciendo la pertinencia de éstas con los procesos de modernización institucional.

d. Sistema de Alta Dirección Pública (SADP):

El avance hacia un servicio público moderno y capaz de entregar una atención de calidad a la ciudadanía está estrechamente relacionado con la transformación de los mecanismos de selección de los altos directivos públicos. En efecto, los mismos funcionarios en un estudio 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.

En este contexto se crea el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). El objetivo de este sistema es dotar a las instituciones del gobierno central de equipos directivos profesionales, motivados, jerarquizados, eficientes y con capacidad de trabajo en equipo, que optimicen la gestión de las instituciones públicas en la entrega de bienes y servicios a la comunidad y en el cumplimiento de las políticas y programas establecidos por la autoridad. El SADP se basa en un esquema de ingreso a través de concursos públicos abiertos y competitivos, realizados con apego a los principios de transparencia, ecuanimidad, equidad y mérito.

La aplicación de este nuevo sistema tiene como cobertura a los funcionarios que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de éstos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad (primer y segundo nivel jerárquico). Se excluye del sistema a las autoridades políticas (ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, secretarios regionales ministeriales, Embajadores), y quedan excluidos, además, los jefes superiores y los segundos niveles jerárquicos de servicios con responsabilidades en la formulación de políticas públicas, los que seguirán rigiéndose por el actual régimen de cargos de libre designación presidencial. De 128 servicios (no se incluyen las subsecretarías), 100 están en el sistema y 28 fuera del mismo.

Estos directivos públicos recibirán a partir de 2004, y en la medida que se vayan integrando

progresivamente al sistema, una asignación de alta dirección pública, parte de la cual es pagada por desempeño o resultados. En efecto, los altos directivos públicos, jefes de servicio y directivos de segundo nivel jerárquico recibirán esta asignación de acuerdo al porcentaje de cumplimiento de las metas fijadas para el año anterior en el correspondiente convenio de desempeño.

El convenio de desempeño se establecerá entre los jefes de servicio y el ministro respectivo para el caso de los jefes de servicio y con los respectivos jefes de servicio para el caso de los directivos del segundo nivel de responsabilidad. Dichos convenios incluirán metas de carácter programático-sectorial, en adición a aquellas que correspondan a avances en el desarrollo organizacional, como las incluidas en los actuales Programas de Mejoramiento de Gestión.

Con el establecimiento del SADP se da inicio a la profesionalización del servicio civil a partir de los funcionarios de alta jerarquía, para que se conviertan en verdaderos impulsores de las reformas. Los Directivos públicos no solamente deben tener ideas brillantes y nuevos conceptos, sino que deben fomentar una cultura de comunicación abierta, confianza y cooperación, ambiente propicio en el cual emerge la creatividad y la innovación.

La iniciativa legislativa que se ha sintetizado constituye un hito de gran significación en el ámbito de la modernización de la gestión pública. Si bien, las recientes modernizaciones en materia de servicio civil se iniciaron el año 1998, el salto cualitativo más relevante se aprecia a partir de la señalada ley, iniciándose de esta forma la etapa de consolidación del proceso.

7. COMENTARIOS FINALES

El empleo del sector público se ha mantenido relativamente estable en lo que dice relación con su participación en el empleo nacional entre 1990 y 2004. Dicha participación es relativamente baja en comparación a otros países. Ambos aspectos resultan indicativos de un mayor grado de eficiencia en la gestión de los recursos humanos en el sector público chileno. En cuanto a la composición del empleo público, el 56% de los funcionarios públicos son mujeres. Además, entre 1990 y 2003 ha existido una creciente profesionalización del personal del sector público, donde el 45% de las nuevas contrataciones fueron profesionales. El 51,8% de los funcionarios tiene menos de 44 años, y la mitad de los actuales empleados ingresaron al servicio público a partir de 1990.

En materia de remuneraciones del sector público es posible indicar que la renta promedio en el gobierno central es superior al ingreso per capita del país, como también a la remuneración imponible promedio de los cotizantes en las AFP. Las remuneraciones promedio del sector público han crecido 30 puntos porcentuales más que los salarios promedio de la economía en el período 1990-2003. En cuanto a la composición de las remuneraciones, una significativa modificación fue introducir remuneraciones ligadas a resultados, con lo que el 8% de la remuneración de los funcionarios públicos se asoció a estímulos al desempeño en 2003. Adicionalmente, las remuneraciones del sector público han mejorado su nivel de competitividad con respecto a las del mercado, llegando inclusive a ser superiores a las del sector privado para algunas profesiones en el inicio del desempeño laboral.

En cuanto al gasto en personal del sector público, éste ha aumentado levemente su participación en el gasto total en los últimos 10 años (para el caso del gobierno central), hasta alcanzar un 20,5% en 2003. En el último tiempo se observa una mayor productividad, ya que ha aumentado el volumen de gasto promedio que cada funcionario es capaz de administrar, y ha disminuido la importancia relativa del gasto operacional. En el contexto internacional Chile se ubica bajo la realidad latinoamericana en

cuanto al porcentaje del PIB que representa el gasto en personal del sector público, reafirmando la idea de eficiencia en la administración del citado gasto.

Antes de la Ley sobre Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública el mecanismo de promoción para el personal, junto con limitar las posibilidades de progreso de los funcionarios, producía un estancamiento de la carrera funcionaria que causaba frustración en el personal, al restar valoración a la idoneidad y mérito de los trabajadores. Con la nueva ley se logra sentar las bases para desarrollar una nueva política integral de personal, que considera mejoras sustantivas de los incentivos salariales, así como también una importante transformación de los mecanismos de selección de los altos directivos públicos.

Las reformas de la ley del Nuevo Trato Laboral y Sistema de Alta Dirección Pública constituyen un hito en la evolución de la gestión de personal en el estado chileno, ya que facilita que los funcionarios sean actores y beneficiarios del proceso de modernización. Por su parte, el Sistema de Alta Dirección Pública apunta a tener instituciones públicas dirigidas por profesionales competentes, líderes y animadores de una nueva cultura institucional en el sector público.

Chile requiere de instituciones públicas orientadas a dar servicios de calidad a los ciudadanos y ello significa reconocer a los funcionarios que se destacan por su dedicación y desempeño, brindándoles oportunidades de progreso profesional. Asimismo, se requiere que los servicios públicos sean dirigidos por profesionales meritorios y eficientes. Esta relación virtuosa de nuevos directivos públicos con una nueva política de personal permitirá contar con instituciones públicas capaces de servir mejor a los chilenos, especialmente a los de menores recursos.

En síntesis, puede concluirse que la gestión de recursos humanos en el sector público en los últimos años se ha caracterizado por un notorio impulso hacia la modernización y la generación de cambios estructurales que signifiquen un importante aumento en la eficiencia del sector público. Los avances en la profesionalización del sector público son evidentes y representan un signo de profundización de la democracia tanto en la optimización de los recursos fiscales como en el alcance de mayores grados de eficiencia en las prestaciones de servicios a la comunidad. Estos avances consolidan una efectiva protección del sector público frente a los intentos de captura por intereses particulares y corporativos.

Reseña Biográfica

Alberto Arenas de Mesa es doctor en Economía de la Universidad de Pittsburgh (1997) e Ingeniero Comercial, Mención Economía de la Universidad de Chile (1990), su cargo Actual es de Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile. Algunas de sus más recientes publicaciones son: “Protección Social Efectiva, Calidad de la Cobertura y Efectos Distributivos del Sistema de Pensiones en Chile”. 2005. Mimeo. CEPAL. Santiago. Chile; “El Sistema de Pensiones en Chile: Principales Desafíos”. 2004. En El Sistema de Pensiones en Chile en el Contexto Mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos. OIT. Santiago. Chile; “Política fiscal y protección social en Chile”. 2003. Revista de la CEPAL, N°81, CEPAL, Santiago, Chile. (Coautor con Julio Guzmán Cox); “Protección Social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño, 1990-2000”. 2003. Oficina Internacional del Trabajo. OIT, Santiago, Chile. (Coautor con Paula Benavides Salazar); “Política Fiscal y Protección Social: sus vínculos en la experiencia chilena.” 2003. Serie de Financiamiento del Desarrollo N°136, CEPAL, Santiago, Chile. Julio. (Coautor con Julio Guzmán Cox).

Dirección postal: Teatinos 120, piso 12, oficina 24
Fonos: (562) 473-2622 y (562) 473-2625
Fax: (562) 688-9240
E-mail: aarenas@dipres.cl