

Personas en el Estado: Hacia un **país** de **clase mundial**

Negociación colectiva | Orientación al servicio | Remuneraciones para la gestión

un mejor
Estado
para Chile



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



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

El presente documento es una continuación del trabajo del **Consortio para la Reforma del Estado** y ha sido el resultado de la discusión y análisis de un panel de expertos convocados por el **Centro de Políticas Públicas UC**, institución responsable de coordinar esta etapa del proyecto por encargo de la Secretaría Ejecutiva del Consortio.

Edición y redacción*

Isabel Undurraga
Magdalena Rojas

Panel de expertos

Behm, Christian
Duncan, Jacqueline
Faure, Leslie
Irrázaval, Ignacio
Pérez, Lorena
Millán, María Rosa
Portales, Carlos
Rojas, Magdalena
Soto, Josefina
Soza, Carmen
Undurraga, Isabel
Ugarte, José Luis
Valladares, Julio

El documento que aquí se presenta no compromete ni representa a las instituciones que forman parte del **Consortio para la Reforma del Estado**.

Noviembre de 2010



La edición, diseño e impresión de este documento ha sido posible gracias al aporte del Banco Interamericano de Desarrollo.

* Asistente del equipo de redacción y edición: Isabel Castillo.

Índice

5 | **Presentación**

9 | **Negociación colectiva en el sector público**

- 9 Conceptos y principios internacionales
- 10 Experiencia comparada relevante
- 11 Breve diagnóstico de la situación en Chile
- 13 Actores significativos y sus roles
- 16 Propuesta del Consorcio

21 | **Orientación a la calidad de servicio**

- 21 Aspectos conceptuales sobre la calidad de servicio
- 23 Experiencia comparada relevante
- 24 Diagnóstico de la situación en Chile y experiencias exitosas
- 28 Actores y roles en el caso chileno
- 29 Propuesta del Consorcio

32 | **Sistema de remuneración para la gestión**

- 32 Definiciones y modelos
- 33 Experiencia Internacional: el caso de la OCDE
- 34 Sistema de remuneraciones en el sector público en Chile
- 39 Propuesta del Consorcio

42 | **Anexo**

43 | **Referencias**

Presentación

El objetivo de este proyecto es profundizar una propuesta de gestión y carrera pública para las personas que trabajan para el Estado en cargos no directivos. Se trata de aproximadamente 150.000 trabajadores del gobierno central que se desempeñan en ministerios, servicios públicos, intendencias y gobernaciones.

Para continuar en la senda del desarrollo se requiere introducir reformas institucionales que permitan al Estado mejorar la efectividad y eficiencia de su gestión. El objetivo de este proyecto es la generación de propuestas específicas en el ámbito de la gestión de personas, que sean coherentes con los planteamientos que ya ha efectuado el Consorcio sobre estos aspectos, en vías a profesionalizar el servicio civil chileno. Se reconoce que en los últimos años se han dado pasos en esta dirección, pero se requiere profundizar las reformas para crear una carrera profesional de servicio público que privilegie el mérito.

Dada la magnitud de esta tarea y el tiempo comprometido para realizar este trabajo, este proyecto pretende abordar tres temas: el primero de ellos se refiere a la negociación colectiva en las instituciones del Estado. En segundo lugar, la orientación al servicio como esencia de la modernización, y en tercer lugar, los sistemas de remuneraciones en el sector público como herramienta de gestión.

Dado el vasto conocimiento acumulado en el Consorcio sobre los sistemas de remuneraciones, resulta de alto interés dar el paso siguiente a las propuestas específicas. Por otra parte, la negociación colectiva ha tomado su lugar en la agenda por la vía de los hechos, por lo cual es un tema de alto impacto en el mundo público.

Es un hecho que los esfuerzos de modernización más exitosos han puesto énfasis en el servicio a los ciudadanos y en la medición objetiva de la calidad del servicio brindado. La orientación al servicio es un imperativo de modernización de la gestión de los servicios públicos, entendido como un servicio bien evaluado por los usuarios, lo que asociado a incentivos se transforma en una herramienta de gestión clave para potenciar el capital humano del Estado. La separación de las funciones de ejecución de las de evaluación debe ser una meta a lograr, pero en el intertanto en que los ministerios y servicios públicos combinan el diseño y la ejecución de políticas, es indispensable impulsar un sistema externo de evaluación de su orientación al servicio. En Chile hay algunas experiencias recientes que pueden ser de utilidad como marco de análisis, además de las instituciones que han obtenido el Premio a la Excelencia Institucional.

Tal como se señaló, el enfoque de este trabajo apunta a generar propuestas específicas y, por lo tanto, se aleja de planteamientos globales que conducen a reformular por completo el Estatuto Administrativo, lo que no presenta viabilidad política en el corto plazo.

La metodología que se utilizó para este trabajo incluyó como equipo de base un panel de expertos, al cual apoyó una investigadora que profundizó en los tres temas, particularmente las experiencias sistematizadas y recomendaciones de los países de la OECD y una secretaria ejecutiva que coordinó el proceso. El panel trabajó en base a documentos que fueron presentados para su evaluación, perfeccionando los análisis y propuestas allí contenidas y aportando mejoras en el alcance y diseño.

Este panel estuvo compuesto por expertos con diversos *backgrounds*, como *practitioners* y académicos, y son los siguientes:

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Behm, Christian	REGISTRO CIVIL
Duncan, Jacqueline	DIPRES
Faure, Leslie	INDAP
Irrázaval, Ignacio	CONSORCIO
Pérez, Lorena	SERVICIO CIVIL
Millán, María Rosa	DIPRES
Portales, Carlos	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
Rojas, Magdalena	CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC
Soto, Josefina	MINISTERIO DE HACIENDA
Soza, Carmen	MINISTERIO DE HACIENDA
Undurraga, Isabel	CONSORCIO
Ugarte, José Luis	UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES
Valladares, Julio	ASESOR

El Consorcio los invitó a participar dada su experiencia y por tanto, sus opiniones no comprometen a las instituciones a la cuales pertenecen.

Los criterios generales que constituyen el marco de viabilidad de las propuestas, son los siguientes:

1. Se procuró agotar las alternativas que no requieren modificaciones legales, es decir, que su aplicación sea posible con la legislación vigente.
2. Al centrarse en tres temas se buscó no proponer modelos globales, sino soluciones por área o ámbito de cada organización, evitando en lo posible la

tendencia a exigir requisitos genéricos comunes para todas las dependencias del gobierno central.

3. Se recogieron propuestas de experiencias similares exitosas, nacionales e internacionales, en particular en países pertenecientes a la OECD.
4. Las propuestas consideraron los factores críticos de éxito, entendiendo por tales los elementos que favorecen el cambio y aquellos que lo limitan, ya sean elementos económicos, políticos u otros.

Es necesario considerar que para que un cambio quede instalado en una organización, se deben modificar las formas en que se ejecutan las acciones o procesos principales del negocio, es decir, los cambios deben abarcar procesos, sistemas tecnológicos y competencias de las personas, lo que se denomina en definitiva, un cambio en la cultura que requiere un tiempo crítico y para lo cual no es recomendable darse lujos como la “ilusión de velocidad” de los cambios.

El Consorcio agradece el valioso estímulo del Banco Interamericano de Desarrollo, que aportó el financiamiento para estas propuestas. Asimismo, agradece al panel de expertos y al equipo de apoyo que dedicaron su tiempo y esfuerzo al desarrollo de los temas.

Isabel Undurraga

Magdalena Rojas

Secretaría Ejecutiva
Proyecto Personas en el Estado
Consorcio para la Reforma del Estado

Negociación colectiva en el sector público

Conceptos y principios internacionales

Para analizar la negociación colectiva en el sector público es necesario considerar la evolución histórica que se ha producido en la materia y examinarla en conjunto con la libertad sindical y el derecho a huelga, como tres pilares de la doctrina de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Este organismo ha dictado las pautas internacionales en esta materia, las que a pesar de que no son aceptadas por todos los países y de que ciertamente existen diversos modelos, constituyen un referente necesario y un marco en base al cual analizar la negociación colectiva. En términos generales, estos aspectos, aplicables tanto al sector público como al privado, se definen en los instrumentos y convenios de la OIT de la siguiente manera:

En primer lugar, el concepto de **libertad sindical** se refiere al derecho de los trabajadores de gozar de una adecuada protección contra todo acto de discriminación que intente menoscabar la libertad de organizarse en sindicatos¹. Esto implica la prohibición de condicionar el empleo a la afiliación sindical o perjudicar al trabajador a causa de su participación en actividades sindicales. La libertad sindical funciona como requisito previo a la negociación colectiva en cuanto los instrumentos de la OIT definen la negociación con representantes de los trabajadores interesados que no constituyen un sindicato como un mecanismo excepcional (Convenio N° 154 OIT).

En segundo lugar, la **negociación colectiva** se concibe como “todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez” (artículo 2, Convenio N° 154 OIT).

En tercer lugar, el **derecho a huelga** es entendido en el derecho internacional como un medio legítimo de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para la promoción y defensa de sus derechos económicos y sociales. Este puede o no estar vinculado al proceso de negociación colectiva aunque suele establecerse como herramienta de presión en el marco de una negociación colectiva o como un hecho previo que lleva a la negociación. La OIT acepta que este derecho tiene limitaciones en ciertos “servicios esenciales”, definidos como aquellos “cuya interrupción puede poner en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de la totalidad o parte de la población”² y cuya determinación queda a cargo de las legislaciones nacionales.

Inicialmente, la OIT había excluido al sector público de las normas sobre negociación colectiva, hasta el Convenio 151 de 1978 que requiere que los Estados fomenten procesos de negociación o participación.

¹ En este documento se hablará de sindicatos y de asociaciones gremiales de funcionarios. La diferencia entre ambos es que los primeros normalmente tienen derecho a la negociación colectiva y a la huelga mientras que las asociaciones de funcionarios públicos tienen derechos más restringidos en la legislación. Por tanto, en algunos países las agrupaciones de trabajadores públicos pueden ser sindicatos o denominarse de otra forma, como en Chile, que se habla de “asociaciones gremiales de funcionarios”.

² Organización Internacional del Trabajo. Guía sobre Legislación del Trabajo. <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch5.htm#7>

En concreto, este convenio llamado “Sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública” establece el derecho de los funcionarios públicos a la sindicación, indicando como posibles excepciones, a ser definidas por cada Estado, la aplicación de estas normas a los funcionarios de alto nivel y las fuerzas armadas y policía. Asimismo, fomenta los procedimientos de negociación respecto de las condiciones de empleo, o por procedimientos independientes e imparciales tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje. Finalmente, en esta evolución, en 1981 con el Convenio 154 fue más allá al establecer la obligación para los Estados que lo ratifiquen de fomentar la negociación colectiva sin ser suficiente el método de consulta, aunque aceptando “modalidades particulares” para flexibilizar las disposiciones. El Convenio 151 fue ratificado por Chile el año 2000 mientras que el N° 154 no ha sido ratificado.

A pesar de que con estas normas se ha tendido a una homologación de los derechos de trabajadores públicos y privados, Gernigon et ál. (2000) plantean algunos de los problemas particulares que presenta la negociación colectiva en la administración pública. Primero, las remuneraciones y otras condiciones de empleo implican un costo económico que debe ser aprobado por otros órganos, por ejemplo el Congreso, que no son el empleador directo ni quien realiza las negociaciones. Segundo, la existencia de uno o varios estatutos nacionales “con vocación unificadora, en general aprobados por el Parlamento, aplicables a los funcionarios públicos, que a menudo reglamentan de manera casi exhaustiva los derechos, deberes y condiciones de servicio, prohibiendo o dejando escaso margen a la negociación” (52). A esto se suma la determinación del nivel de negociación considerando la estructura territorial y funcional del Estado, existiendo modelos que tienden más a la centralización mientras otros a la descentralización de las negociaciones.

Experiencia comparada relevante

Siguiendo la evolución de la doctrina de la OIT, la tendencia de los países industrializados ha sido hacia un mayor diálogo y el reconocimiento de los derechos de negociación colectiva y a huelga. Esto gracias al ejercicio de la libertad sindical por parte de las organizaciones de funcionarios y empleados públicos y su

búsqueda de medios para hacer valer sus intereses. A pesar de esta tendencia general, es importante señalar que entre los países de la OCDE existen grandes variaciones respecto de las relaciones colectivas de los funcionarios públicos en los ámbitos mencionados.

1. Libertad sindical: en la mayoría de los países de la OCDE, gran parte de los funcionarios públicos pueden constituirse en organizaciones gremiales. Son comunes las restricciones para determinados grupos como jueces, policías y fuerzas armadas. En el caso de Corea y México existen mayores restricciones.
2. Negociación colectiva: respecto de la negociación colectiva es donde existen las mayores variaciones entre distintos países, tanto respecto de las formas de diálogo como de las materias y de la estructura de la negociación.

En cuanto al nivel de involucramiento de los sindicatos o asociaciones gremiales, este va desde consultas voluntarias (EE.UU., Japón) hasta la negociación obligatoria que deben terminar en convenios colectivos (Finlandia, Corea). En término medio, en otros países los sindicatos deben ser consultados obligatoriamente respecto a remuneraciones y condiciones de trabajo (México, Portugal, España, Holanda).

En segundo lugar, respecto del nivel de negociación, éstas son a nivel central o federal en Bélgica, Alemania, España, Portugal, entre otros. En Holanda, Australia y Nueva Zelanda, las negociaciones se llevan a cabo por sectores o agencias. En Austria, Dinamarca, Eslovaquia y Grecia existen negociaciones en dos niveles, tanto a nivel central y por grupos profesionales o por departamentos. En diez países, el nivel de negociación depende de la materia, y las combinaciones son múltiples, con casos en que las condiciones generales de trabajo y de huelga se negocian a nivel central y las remuneraciones por servicio y otros con el proceso inverso.

Sobre las materias susceptibles de negociación, éstas pueden incluir las remuneraciones básicas, componentes variables de acuerdo a medidas de desempeño, condiciones laborales, pensiones y otras. Normalmente, los mecanismos de reclutamiento y selección de personal quedan fuera del ámbito de la negociación colectiva.

En lo relativo a la periodicidad de la negociación, en una serie de países incluyendo España, Portugal, México, EE.UU. y Suiza, la negociación es anual, mientras que en otros es bianual (Bélgica, Irlanda y Holanda). En algunos otros, la periodicidad depende del departamento o agencia, de la duración del convenio colectivo previo, o del tipo de funcionario, si se encuentra o no en la carrera funcionaria como es el caso de Alemania.

El reajuste de salarios puede desarrollarse de diversas formas, habiendo países en que el reajuste depende de la inflación, de la comparación con trabajadores del sector privado (Corea), de la propuesta elaborada por una comisión (Finlandia) o la consideración de diversos indicadores económicos.

3. Derecho a huelga: en la Unión Europea, en términos generales, se permiten las huelgas y no se discute si es que los funcionarios públicos debiesen o no gozar del derecho, sino que sobre las restricciones a tal derecho. Por ejemplo, en la mayor parte de los países europeos se prohíben las huelgas con fundamento político. El resto de las restricciones guarda relación con los empleados de los denominados “servicios esenciales”: transporte, provisión de agua, gas y electricidad, seguridad, administración de prisiones, servicios de salud, entre otros. En Australia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España y Suiza el derecho a huelga se encuentra extendido con la excepción de la rama judicial y los funcionarios encargados de la seguridad del Estado como las fuerzas armadas y policías. Además, algunos países nórdicos prohíben la huelga para los cargos directivos y también mandos medios. En Alemania, sólo los funcionarios públicos que no se encuentran en la carrera funcionaria pueden negociar. Finalmente, el derecho a huelga se encuentra prohibido o muy limitado en varios países, incluyendo Japón, México y Estados Unidos.

Luego, además de quienes pueden ir a huelga legalmente, existen algunas diferencias respecto al contexto en que se permite esta acción. Por ejemplo, en Australia, Finlandia, Irlanda y Portugal, entre otros, la huelga está permitida sólo en el contexto de negociaciones colectivas y no durante la vigencia de un convenio colectivo.

Por otra parte, la mayor parte de los países exige la obligación legal de garantizar un servicio mínimo durante estas huelgas.

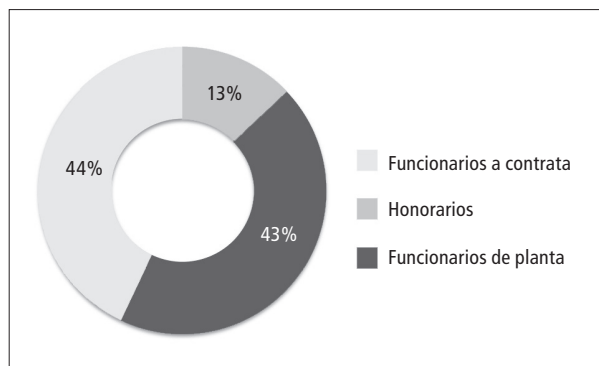
De acuerdo a un estudio de la OIT (Hodgens, 2001), la tendencia ha sido avanzar hacia un enfoque más consensual y uniformar los estatutos para trabajadores públicos y privados o algunos aspectos de los mismos. En esta línea, el ejemplo más claro es el de Nueva Zelanda, donde las relaciones laborales del sector público pasaron a regirse por las mismas leyes del sector privado, terminando con la inamovilidad de las plantas y dotando a los jefes de servicio o gerentes con la facultad para contratar y despedir personal desde 1988, a través de la State Service Act. Desde 1992, la negociación colectiva se realiza igualmente entre trabajadores y jefes de servicio (Drago y Ross, 2009).

Breve diagnóstico de la situación en Chile

En Chile, la mayor parte de los funcionarios de la Administración Pública se rigen por el Estatuto Administrativo mientras que a los trabajadores del sector privado y a los empleados de las empresas públicas se les aplica el Código del Trabajo. Existen estatutos especiales para otros funcionarios como el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, el Estatuto Docente o estatutos especiales para el sector salud, pero en este diagnóstico nos centraremos en los funcionarios públicos de la administración central, con algunos alcances a la situación y avances de los funcionarios municipales, los que al igual que los profesores tienen al Estado central como empleador.

En términos numéricos, siguiendo las cifras presentadas por Carlos Portales (2009), el personal de la administración central se compone, según datos del año 2007, de 88.072 funcionarios de planta y 88.479 en régimen de contrata, más 1.723 bajo honorarios asimilados a grado y jornales permanentes. A esto se suman cerca de 25.000 funcionarios a honorarios no asimilados a grado. Gráficamente:

GRÁFICO 1. Distribución de funcionarios estatales



Fuente: elaboración propia en base a datos de DIPRES.

Este número ha tenido un crecimiento de un 30% en la última década, crecimiento que ha sido en base al personal de contrata, que actualmente representa cerca del 50% del total³. En cuanto a recursos, el gasto en personal representa el 23% de los gastos de operaciones del gobierno central.

Analizando los principios mencionados en el primer apartado, respecto a la libertad sindical cabe decir que en 1994 se aprobó la ley 19.296 que permitió la formación de asociaciones de funcionarios públicos – excluyendo a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad y a trabajadores de empresas públicas, estos últimos regidos por el Código del Trabajo– y normas básicas de respeto a la libertad sindical. Hasta ese momento, no se contaba con una normativa legal que regulara el ejercicio del derecho de asociación, establecido en el artículo 19 N°15 de la Constitución, para los funcionarios del sector público.

El derecho de formar y pertenecer a asociaciones aplica en Chile a los funcionarios de planta y en régimen de contrata. La tasa de sindicalización en la administración pública es baja aunque superior a la de los trabajadores privados, alcanzando la primera –según cifras de 2004, aunque con poca variación en el tiempo– un 29% y la segunda un 15% respecto a su propia población asalariada (Salinero, 2006: 50). De acuerdo a Francisco Walker (2003), esta mayor sindicalización se debe a la estabilidad en el empleo de los funcionarios públicos, que están así más protegidos. Esto, tanto por ley para el personal de planta

que entra por concurso como en la práctica para los funcionarios en régimen de contrata, que a pesar de tener contratos que vencen año a año, tienen una alta tasa de permanencia en el empleo y renovación de los contratos. Otra hipótesis apunta a mayores prácticas antisindicales del empleador privado (Salinero, 2006). Finalmente, podría argumentarse también que esta mayor afiliación a las asociaciones gremiales responde a que, al regirse por un estatuto con condiciones laborales comunes, existe un sentido colectivo más fuerte mientras que en el ámbito privado, de acuerdo al estudio de Salinero, se observa una tendencia al predominio de relaciones laborales y negociaciones individuales.

Por otra parte, en cuanto a la negociación colectiva, los funcionarios públicos no cuentan con el derecho legal de utilizar este instrumento de participación. Finalmente, el derecho a huelga también se encuentra expresamente prohibido para los funcionarios públicos de acuerdo al artículo 19 N° 16 de la Constitución Política, y sancionado por el Estatuto Administrativo que establece la destitución como sanción en caso de que un funcionario participe en una huelga.

Sin embargo, a pesar de la prohibición de la negociación colectiva y de la huelga, en la práctica se ha producido un sistema de negociación no reglamentado a través de la Mesa del Sector Público que negocia todos los años, con los representantes de más de catorce gremios coordinados por la CUT, presentando un proyecto anual de reajuste y mejora de las condiciones laborales. En este proceso de negociación de hecho, frente al rechazo de las condiciones exigidas, frecuentemente se recurre al paro y a movilizaciones (Portales, 2009). Y muchas veces, el paro antecede a la negociación misma, constituyendo una medida de presión para una negociación colectiva.

Además, han existido diversas negociaciones a nivel de instituciones que buscan beneficios adicionales a los obtenidos en la Mesa del Sector Público. Ello ha ocurrido con los funcionarios del Ministerio de Educación, de Gendarmería, del Registro Civil, entre otros. Estas negociaciones ocurren entre las asociaciones de funcionarios y la autoridad directa de cada ministerio o servicio sea ésta el ministro, subsecretario o jefe de servicio, que debe definir un marco

³ El Estatuto Administrativo establece un máximo de 20% para el régimen de contrata, sin embargo, la Ley de Presupuesto autoriza otra dotación por sobre este porcentaje.

con la Dirección de Presupuestos, es decir, un monto máximo de recursos a comprometer (Armstrong et ál. 2007).

Aunque no está normado y es ilegal de acuerdo a la legislación vigente, ante la falta de acuerdo político sobre cómo lograr una adecuación de la normativa y debido a que este proceso se encuentra respaldado en los instrumentos internacionales suscritos por Chile, la negociación colectiva y los paros son en la práctica apoyados o tolerados por la clase política. Por tanto, las sanciones no son aplicadas y los trabajadores del sector público pueden adherir a un paro prácticamente sin costo para ellos. Esto ha llevado a un conflicto laboral mayor en el sector público que en el privado. De acuerdo a datos de Armstrong y Águila (2007) para el período comprendido entre 1987 y 2006, sólo un 13,2% de las huelgas se produjeron en el sector público y municipal, pero involucraron al 69,7% de los trabajadores y el 55,5% de los días-hombres perdidos en huelgas en Chile, lo que da cuenta de su mayor impacto.

En términos de costos, en 2006 el reajuste otorgado fue de 5,2%, además de aguinaldos y otros bonos, válidos para un total de 465.841 trabajadores del sector público, incluidos aquellos de las municipalidades, de la salud primaria y del Congreso Nacional (Armstrong et ál., 2007). Para los años 2007, 2008 y 2009, los reajustes de remuneraciones fueron de 6,9%, 10% y 4,5% respectivamente.

Por otra parte, las paralizaciones de funciones tienen ciertas características que las diferencian de las negociaciones y huelgas en el sector privado⁴. En primer lugar, los efectos de las paralizaciones de trabajadores del sector público suelen tener consecuencias negativas importantes en la ciudadanía por cuanto, en su gran mayoría, el Estado provee servicios que no tienen sustitutos. En este hecho radica también el gran poder que tienen los funcionarios públicos, particularmente en ciertas áreas estratégicas. Por otra parte, el proceso de negociación que se realiza entre las asociaciones de funcionarios y el Ministerio de Hacienda debe luego ser ratificado por otro actor relevante como es el Congreso Nacional, quien debe aprobar los reajustes salariales que implican gasto público a pesar de no haber participado de las negociaciones. A esto se suma que el marco

regulatorio –el Estatuto Administrativo– es mucho más restrictivo que en el sector privado al limitar las herramientas de gestión de personal en términos de movilidad y flexibilidad y de salarios en función de productividad, ya que la estabilidad es parte de la carrera funcionaria y que el componente base de las remuneraciones se establece en la Escala Única de Sueldos definida por ley, en la Escala de Fiscalizadores, o en el Decreto Ley N° 1.953 de 1977.

Actores significativos y sus roles

Poder Ejecutivo

El Ejecutivo tiene en esta materia diversos roles. Por una parte, es el empleador de los funcionarios públicos y en cuanto tal le corresponde determinar las condiciones de empleo. Asimismo, le ha correspondido negociar cuando se han producido conflictos y huelgas.

Por otra parte, en su rol de colegislador y con iniciativa exclusiva en una serie de materias, le compete impulsar las reformas legales que sean necesarias tanto para establecer el marco normativo de relaciones laborales como en lo relativo a ciertas condiciones salariales y laborales que requieren de la sanción del Congreso. En esta última función comparte responsabilidades con los parlamentarios y los partidos políticos en su rol articulador, con quienes debe lograr los acuerdos.

Respecto al primero de estos roles, como fue mencionado, los gobiernos de la Concertación –y hasta la fecha es el camino que ha continuado el nuevo gobierno–, han negociado colectivamente en la Mesa del Sector Público, dando un apoyo tácito a este instrumento de diálogo que no se encuentra establecido en la normativa. En esta negociación participan por parte del Ejecutivo los Ministros de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social.

En cuanto a la normativa, cabe destacar como acción del Ejecutivo la discusión y aprobación de la Ley 19.296 sobre asociaciones de funcionarios públicos y la ratificación del Convenio N° 151 de la OIT. En 1999 se ratificaron además los convenios N° 87, sobre libertad sindical y N° 98 relativo a negociación colectiva. Respecto a la negociación colectiva propiamente

⁴ En el Anexo se encuentra un cuadro comparativo de la normativa que rige para ambos sectores.

tal, en diversas oportunidades se ha manifestado la intención de avanzar en la modernización de las relaciones laborales y en la regulación de la negociación colectiva y el derecho a huelga⁵, sin lograrse avances.

Reconociendo la realidad heterogénea de los trabajadores en el sector público, la propuesta de los gobiernos de la Concertación –propuesta que no fue necesariamente compartida por todos sus parlamentarios– fue lograr que cada grupo de funcionarios negociara colectivamente con su propio empleador y no con el Estado central. Para este objetivo, se plantearon tres pasos⁶:

1. Descentralizar para que las municipalidades tengan la facultad de manejar su personal –incluyendo profesores y personal de la salud primaria– y negociar colectivamente con los alcaldes, en vez de la negociación con el gobierno central que se produce en la actualidad. Lo anterior permitiría darle la gestión de personal a quienes efectivamente la realizan: Alcalde y Concejo. En esta línea es que se aprobó la modificación de la Constitución de 1997 (ley 19.526) que en el artículo 110° –actualmente 121°⁷– estableció la facultad de las municipalidades de contratar, despedir empleados y fijar remuneraciones para obtener así autonomía en la administración de sus recursos humanos. Sin embargo, esta reforma ha permanecido sin efecto ya que la ley orgánica constitucional que debe regular su funcionamiento y tras años de discusión, fue rechazada en el Senado por no lograrse acuerdo político. Apoyada por la Asociación Chilena de Municipalidades y rechazada por la Asociación de Empleados Municipales de Chile (ASEMUCH), la iniciativa proponía –en el marco de un proceso de modernización municipal–, un mecanismo de “consulta reglada local” con la participación de los funcionarios para determinar las remuneraciones, la política de recursos humanos y la reestructuración de plantas. La ASEMUCH consideró que esto no constituía un instrumento de participación

funcionaria ni de negociación colectiva, en cuanto sólo se les consultaba por una propuesta ya elaborada por el alcalde que además no era vinculante en cuanto la decisión final debía contar con 2/3 de aprobación del Concejo Municipal.

En contra de esta propuesta votaron los senadores de la Alianza mientras el voto de la Concertación estuvo dividido. Los argumentos para su rechazo se basaron en que afectaba los intereses de los funcionarios municipales al no darles seguridad ni estabilidad en sus trabajos, y por considerar que los municipios no contaban con los recursos necesarios para responder a las demandas de la negociación colectiva (*La Tercera*, 12 de agosto de 2008).

2. Un segundo nivel de reforma pretendía lograr la autonomía de las universidades estatales en la materia, igualmente con el objetivo de que los funcionarios negociaran con su empleador directo –el Rector– y no con el Ministerio de Hacienda. Esta reforma, que no se impulsó, pasaba también por establecer gobiernos corporativos para las universidades.
3. Este diseño contemplaba como tercer paso que, una vez descentralizada las negociaciones a nivel municipal y de universidades, se normaría la regulación de la negociación colectiva a nivel central, regulando las condiciones y características de la negociación, su periodicidad, las condiciones del derecho a huelga, etc., lo que no se ha efectuado hasta la fecha.

Poder Legislativo

Sin duda la gran mayoría de las propuestas para regular la negociación colectiva y el derecho a huelga en el sector público requieren modificaciones legales. Además, el Presupuesto de la Nación que consagra el gasto fiscal y los ajustes de remuneraciones deben ser aprobados por el Congreso, por lo que los parlamentarios son un actor relevante en este tema.

⁵ Esta voluntad fue mencionada, por ejemplo, en enero de 1997 por el entonces Ministro del Trabajo, Jorge Arrate, en el marco de la discusión en la Cámara de Diputados por la ratificación del Convenio 151 de la OIT. Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, sesión 41ª, legislatura 334, 21 de enero de 1997, p. 19. Esta voluntad también ha sido manifestada por la actual Ministra del Trabajo, Camila Merino, a raíz de una propuesta presentada por el senador Hernán Larraín. *La Nación*, 28 de abril de 2010.

⁶ Información proveniente de entrevista con Julio Valladares, ex Subsecretario de Educación y Trabajo y ex asesor del Ministerio de Hacienda durante los gobiernos de la Concertación.

⁷ Tras las reformas constitucionales aprobadas el año 2005 y con la incorporación de nuevos artículos, se produjeron cambios en los números de los artículos.

Evidentemente no constituyen un actor unitario, existiendo representantes que frecuentemente actúan como intermediarios entre los trabajadores y el gobierno, negociando el apoyo necesario en el Congreso para aprobar los reajustes.

A nivel de propuestas, se han presentado algunas mociones por parte de parlamentarios de la Concertación, que no han tenido avances en su tramitación⁸. De parte de la Coalición por el Cambio, ha sido el senador Hernán Larraín quien, en nombre de la UDI, ha presentado una Agenda Laboral para el sector público que, a diferencia de las propuestas de los parlamentarios de la Concertación que son reformas constitucionales más generales, ha planteado algunos puntos más específicos.

En el año 2007, en el marco de la celebración del Día Internacional del Trabajador, el entonces presidente de la UDI, Hernán Larraín, anunció una Agenda Laboral propia para el sector público, criticando a la Concertación por estar preocupada de regular los derechos de los trabajadores del sector privado descuidando los trabajadores bajo su dependencia. Esta propuesta fue relanzada recientemente, en el marco de la última conmemoración del Día del Trabajador. En el ámbito de la negociación colectiva y derecho a huelga en el sector público se propuso: “estudiar la procedencia del derecho a la huelga en este ámbito, pero permitiendo y regulando a todo evento el derecho a la negociación colectiva en el sector público. Para esto, se propone que la negociación colectiva en el sector público se efectúe por Servicios y esté sometida a un arbitraje forzoso global, vale decir, el árbitro debe acoger íntegramente una de las dos propuestas en debate, en los términos del inciso 1º del artículo 363 del Código del Trabajo”⁹.

Agrupación Nacional de Empleados Fiscales ANEF

La Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF, es la principal organización gremial que agru-

pa a las asociaciones de funcionarios públicos. La posición de la ANEF ha sido la de lograr una legislación que contemple la negociación colectiva y derecho a huelga, estableciendo relaciones laborales que garanticen los derechos de participación de las organizaciones representativas de funcionarios.

En la negociación del reajuste a través de la Mesa del Sector Público también participan otras agrupaciones relevantes como la Confederación Nacional de Trabajadores de la Salud (CONFENATS), la mencionada ASEMUCH, la Agrupación Nacional de Trabajadores de la Universidades Estatales y el Colegio de Profesores, entre otras. A pesar de que la ANEF no es la única organización relevante, se la destaca por su rol de coordinación de las agrupaciones de funcionarios del gobierno central, el foco de esta propuesta.

En diversas ocasiones la ANEF ha firmado protocolos de acuerdo para la instalación de una mesa de negociación con el gobierno para presentar sus demandas. En relación a la negociación colectiva, los planteamientos de la ANEF son¹⁰:

- a. *Establecer un modelo de negociación articulada de tres niveles, nacional, sectorial y local/territorial, que se aboquen respectivamente a las materias de: reajuste general de remuneraciones y condiciones generales de empleo y de relaciones laborales para todo el Sector Público; carrera funcionaria, condiciones de empleo sectorial, relaciones laborales, planes de retiro, calificaciones, capacitación, asignaciones, reestructuraciones de plantas, etc.; aumentos salariales suplementarios, rediseños Institucionales, condiciones laborales locales, beneficios, uniformes, casinos, otros.*
- b. *El proceso de negociación debe considerar la implementación y aplicación del Convenio Colectivo resultante del proceso de negociación colectiva, en cualquiera de los niveles en que se lleve a efecto.*

⁸ En 2007, los diputados Aguiló, Araya, Bustos, Goic, Monsalve, Mulet, Muñoz, Olivares, Sepúlveda O. y Venegas C. y en noviembre de 2008 los senadores Juan Pablo Letelier y Pedro Muñoz presentaron reformas constitucionales para consagrar el derecho de los funcionarios públicos a la negociación colectiva y a la huelga (boletines 5181-07 y 6218-13 respectivamente).

⁹ http://www.hernanlarrain.cl/prontus_hlarrain/site/artic/20070502/pags/20070502103330.html

¹⁰ ANEF. Documentos de 2006 y 2010. “Propuesta para la negociación sectorial ANEF/Gobierno”; “Pliego de Negociación Colectiva Sectorial 2010”. Disponibles en :

www.anef.cl/doc/PropuestaNegociacionSectorialFinal2006.doc y

http://www.anef.cl/foto_noticias_p/PLIEGO%20SECTORIAL%202010%20FINAL.pdf

- c. *Eliminar la cláusula constitucional que prohíbe a los funcionarios públicos el derecho a huelga.*
- d. *Perfeccionar la Ley 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios para permitir ampliar los derechos que permitan el mejor ejercicio de la función sindical, el respeto del fuero sindical para todos los dirigentes de ANEF y las asociaciones bases regionales y provinciales, la fiscalización de la ley y el establecimiento de sanciones a las autoridades que incurran en prácticas antisindicales o que no cumplan las disposiciones de la ley.*
- e. *Modificar la Constitución Política del Estado, el Estatuto Administrativo, la Ley de Bases Generales de la Administración Pública, “instituciones que requieren ser compatibilizadas con los estándares democráticos y libertarios propios de los países más modernos en sus prácticas y valores cívicos y ciudadanos, y en el trato que le otorgan a sus servidores públicos”¹¹. Esto, para reconocer por ley el derecho a negociar colectivamente y a declarar la huelga.*

Aunque estas demandas han sido claramente formuladas, existen divisiones entre los gremios respecto a las condiciones de la negociación colectiva, ya que hay grupos que no rechazan la situación vigente que les permite negociar anualmente a diferencia de los trabajadores regidos por el Código del Trabajo cuyos convenios colectivos tienen una vigencia de entre 2 y 4 años¹².

Actores académicos

El tema de la negociación colectiva para los funcionarios públicos ha sido en general poco discutido a nivel académico, sin abordarse correctamente las múltiples aristas del tema. Destaca en este sentido el trabajo realizado en los últimos dos años por el Consorcio para la Reforma del Estado, que ha abordado diversos aspectos en torno a la modernización del Estado.

Respecto a las relaciones laborales en concreto, Carlos Portales (2009) ha apuntado hacia la necesidad de “sincerar la realidad”, esto es, generar reglas claras para las negociaciones colectivas y huelgas que se producen a pesar de estar prohibidas. Plantea que

debiese determinarse un marco reglado con parámetros claros con un mecanismo que permita a la autoridad cerrar negociaciones en base a algún referente de sueldos. En cuanto al nivel de la negociación, plantea que se debiese mantener el actual nivel central con el Ministerio de Hacienda como negociador, pero considerar también un grado importante de discrecionalidad a nivel de servicio para que éstos puedan establecer incentivos económicos en base a productividad. Además, propone la creación de un Consejo Mediador o de una Mesa de Diálogo Laboral como mecanismo de solución de conflictos, compuesta por personas respetadas por ambas partes.

Con todas estas medidas, de acuerdo a este autor bajaría la presión sobre el Poder Legislativo en cuanto es el actor que le corresponde sancionar una reforma legal, y el proceso se encontraría legitimado sin la necesidad de una ley. Destaca sí que para su realización, resulta clave un consenso político amplio para que las medidas puedan llevarse a cabo ya que para el autor, las agendas políticas de corto plazo serían las que están obstaculizando el acuerdo.

Propuestas del Consorcio

En base al diagnóstico realizado y a la caracterización de los actores, se puede concluir que existe un cierto consenso en que es necesario regular la negociación colectiva y avanzar en la materia, lo que es compartido por los distintos sectores. En este sentido, existiría un grado de avance. Sin embargo, al momento de la definición de las condiciones no existe acuerdo, por lo cual es en ese aspecto donde esta propuesta pretende aportar con elementos para la discusión.

Al analizar la negociación colectiva en el sector público, inevitablemente surgen diversos temas relacionados que deben ser abordados para una propuesta global. Ejemplos de ello son los temas estructurales, particularmente el Estatuto Administrativo en lo relativo a los instrumentos del empleador para la gestión de los recursos humanos; los sistemas de remuneraciones; una reforma profunda a la realidad política y administrativa de los municipios si es que se propone que empleados municipales negocien con sus alcaldes, entre otros temas. Y aunque eventualmente deberán ser abordados, la presente propuesta

¹¹ *Ibid.*

¹² *Entrevista a Julio Valladares acerca de su experiencia en las negociaciones en la Mesa del Sector Público (junio 2010).*

se centrará en la negociación colectiva en el Gobierno Central y oportunidades de mejora que sean aplicables en el corto y mediano plazo, y que tenga mayor factibilidad política en cuanto los temas estructurales mencionados requieren acuerdos y consensos de mayor alcance. Solamente se esbozará la dirección en que debe ir el rediseño para que municipios y universidades descentralicen su negociación.

Lineamientos de la propuesta

Esta propuesta parte de un claro consenso por regular la negociación colectiva para establecer reglas del juego claras y disminuir la incertidumbre. A la vez, se quiere evitar seguir el modelo privado que se considera sobrerregulado y establece excesivas limitantes, siendo un modelo que tampoco goza de legitimidad entre las partes. La regulación pasa por establecer las condiciones de la negociación, las materias a negociar y también los parámetros de gasto público en que se mueve la negociación en cuanto a remuneraciones.

En términos concretos, se plantea

a. **Nivel de negociación:** Sobre el nivel de negociación, los acuerdos básicos son una descentralización inicial para luego concentrar la negociación colectiva con los empleados del gobierno central, en una única instancia con grados de discrecionalidad por servicio en determinadas materias. Esto implica:

En primer lugar, generar una mesa de negociación que no incluya a los empleados municipales y de las universidades públicas para que éstos negocien con sus empleadores –alcaldes y rectores–. Se considera que en esos ámbitos existe mayor madurez entre los distintos actores para avanzar, particularmente en el caso municipal y el artículo 121º donde ya se realizó un primer intento de legislar y, por tanto, se ha discutido más el tema.

En segundo lugar, y una vez realizado el paso anterior, se plantea regular un esquema de negociación colectiva en el gobierno central manteniendo varias de las características de la negociación de hecho que existe en la actualidad, particularmente por un criterio de realidad, aunque introduciendo ciertas modificaciones. Es necesario considerar que el Estado no es un todo homogéneo, sus integrantes tienen funciones de producción diferentes

y por eso no es apropiado legislar para todos sin distinción.

La negociación colectiva mencionada tendría dos instancias, sin que se produzcan traslapes, con una negociación a nivel central entre los gremios y los Ministerios de Hacienda y del Trabajo, y otra a nivel de ministerios o servicios donde el subsecretario o jefe de servicio tenga atribuciones para decidir la distribución de un monto de remuneraciones entre distintos cargos o profesiones que quiere potenciar. Se propone que del gasto total definido por DIPRES para remuneraciones siguiendo criterios de responsabilidad fiscal y sustentabilidad del gasto, un 70% se defina en la primera instancia y mantenga el criterio actual de ser aplicable a todos los funcionarios del Estado y un 30% en la segunda, destinada a potenciar áreas de desarrollo del ministerio o servicio a criterio del correspondiente Subsecretario o Jefe de servicio.

Estas cifras de 70% y 30% constituyen una primera aproximación para graficar el concepto, cual es un sistema mixto entre lo existente y esta nueva propuesta, que favorezca un período de transición con capacidades decisionales para los jefes de servicio acotadas para atenuar el impacto y el temor de que la discrecionalidad implique un abuso de poder. Solo para efectos de esta propuesta se denominará AJUSTE GLOBAL al monto que se ha ejemplificado como 70% y AJUSTE SECTORIAL al 30%. Respecto al AJUSTE GLOBAL, se propone que la negociación colectiva a nivel central siga el esquema actual donde negocian los gremios y el Ministerio de Hacienda y de Trabajo, utilizando los parámetros actuales para la definición de la primera propuesta de reajuste salarial con un polinomio o fórmula para calcular el reajuste, en el cual sean públicos los factores que confluyen al porcentaje de reajuste propuesto por el gobierno.

El AJUSTE SECTORIAL (cuyo monto podría variar de acuerdo al resultado de la primera negociación para cumplir con el presupuesto marco fijado por DIPRES), funcionaría con la modalidad de Fondo Concursable que se distribuiría a nivel de ministerios o servicios en base a las propuestas presentadas por los mismos, y donde el fallo sería resuelto por un panel de expertos que sea mixto y representativo. Estas propuestas presentadas

por los ministerios o servicios deben considerar necesariamente un diálogo previo con sus funcionarios mediante mecanismos de recepción de ideas y/o discusión aunque no de co-gobierno. La importancia de este segundo nivel, es que, teniendo en cuenta las particularidades de cada sector, radica en que es esta la instancia donde deben abordarse los temas más específicos, como ocurre en la actualidad, tales como regular el derecho a queja, condiciones específicas de trabajo o en algunos casos, establecer incentivos asociados a desempeño. Lo anterior es ámbito de acción de la gestión de personas, y por consecuencia, es el desafío de quienes tienen el poder de decisión respecto de una eficiente implementación de las diversas herramientas de administración de personas.

- b. **Interlocutores:** Siguiendo lo mencionado anteriormente y la realidad actual, en la negociación a nivel central del AJUSTE GLOBAL los interlocutores deben ser el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo por parte del gobierno, y los gremios bajo una única entidad coordinados por la CUT, como es en la actualidad.

Para el AJUSTE SECTORIAL los interlocutores deben ser los ministros, subsecretarios o jefes de servicio y las asociaciones de funcionarios del ámbito en particular. Este ajuste tendrá un monto total aprobado por el Ministerio de Hacienda en la postulación del Servicio a los fondos antes mencionados, pero su distribución al interior de la organización será una facultad del ministro, subsecretario o jefe de servicio y por tanto un elemento de negociación al interior de cada institución. Este ajuste deberá tener una normativa propia que respetar, como puede ser que estos recursos no se pueden utilizar para aumentar en una cierta proporción todos los sueldos de la repartición, no se pueden destinar a contrataciones a honorarios u otras que se estime pertinente estipular.

c. **Condiciones**

1. **Periodicidad:** En este ámbito, se considera importante que las negociaciones no coincidan con los ciclos electorales, por lo que se propone que sean cada dos años, negociando el primer y tercer año del gobierno para que el resultado de la negociación sea aplicable a partir del año siguiente. Esta periodicidad aplica tanto al

AJUSTE GLOBAL como al SECTORIAL que se discuten en paralelo.

Tal como ocurre en la actualidad, la negociación debe realizarse de forma paralela a la discusión presupuestaria que se realiza a fin de año.

2. **Huelga:** Debe existir el derecho a huelga como derecho fundamental, sin posibilidad de reemplazo de trabajadores, y considerando como criterio de realidad que hoy se producen en la práctica, por lo cual ya no es factible eliminarla.

Se deben establecer reglas claras respecto a la huelga en los servicios esenciales, ámbito en que debe existir un consenso que sea previo a la instauración de un mecanismo formal de negociación colectiva. Al respecto, se propone la noción de “servicios mínimos” en aquellos ámbitos en que, siguiendo la definición de la OIT, “cuya interrupción puede poner en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de la totalidad o parte de la población”. Lo anterior implica distinguir si un Servicio público es esencial en su totalidad, como puede ser el Servicio Médico Legal, o si dentro de un servicio hay áreas que son críticas, concepto que se ejemplifica muy bien en lo que en Chile se conocen como “turnos éticos” en la atención de urgencia para el caso de salud, ya que las cirugías programadas o la atención ambulatoria pueden suspenderse con molestias pero no impactos irreversibles para la población.

También se propone que dentro de determinados servicios que no se ajustan necesariamente a la definición anterior, pero que proveen servicios de gran impacto, como es el caso del Registro Civil, cada servicio defina cuáles son sus servicios mínimos y cómo los asegurará, fijándose mecanismos para que los servicios mínimos o turnos éticos sean efectivamente cumplidos. Adicionalmente, cada servicio debe tener definido de antemano los períodos en que la huelga es más crítica en su sector y los costos por día asociados a la misma, elementos que serían la base para determinar los plazos para que inicie su intervención un mediador o árbitro.

3. **Mecanismos de resolución de conflictos:** Se cree importante introducir un actor externo que actúe de árbitro o mediador en el caso de

los conflictos entre trabajadores y ministerios o servicios, en caso de ser necesario. Este debe ser un órgano compuesto de miembros aceptados por ambas partes, para lo que se puede considerar que trabajadores y directivos puedan nombrar un número de representantes además de otros miembros que sean de consenso, como una Junta de Conciliación para conflictos en las negociaciones de segundo nivel. Lo anterior no aplicaría a la negociación central del AJUSTE GLOBAL.

Respecto al ámbito de actuación de este órgano, se debe definir si existirá arbitraje forzoso en algunas áreas –en la experiencia comparada, el arbitraje forzoso se utiliza en el caso de servicios esenciales– y en qué situaciones se recurrirá a este órgano, siguiendo parámetros de los costos asociados a la huelga, que son variables.

d. Otros aspectos a negociar

Hasta aquí solo se ha mencionado las remuneraciones (ajuste global y sectorial) como el tema central de la negociación, pero es necesario señalar que la negociación incluye otros aspectos tales como tipo y número de cargos y si hay aumento o supresión de empleo, todo ello manteniendo el presupuesto, capacitación, jornada, condiciones laborales, etc. Debe existir un desincentivo a que las autoridades comprometan dinero del que no disponen, ya que hoy los alcaldes tienen autonomía en las promesas, pero no sanciones si se exceden en su disponibilidad de recursos.

También se podría sugerir poder trasladar dotación de un servicio a otro dentro de un mismo Ministerio, a decisión del Ministro sin alterar la dotación total, ya que por sectores el mercado del trabajo es similar.

Plan de acción

Existe claridad entre los participantes de la mesa de que se requiere un proceso de transición para ir instalando el tema en la discusión pública, partiendo con medidas más acotadas para ir generando consensos sobre temas que requieren de mayor tiempo y que, en cierta medida, implican cambios culturales. Constituye un paso importante que se pueda instalar la noción de que los trabajadores tengan distintas remuneraciones (o varíe un porcentaje de esa remuneración como

es el caso de la propuesta de este documento) de acuerdo al municipio o servicio donde trabajen y no de acuerdo a una escala única, o que exista un porcentaje de mejoras salariales que respondan a una negociación interna de cada Ministerio o Servicio. Ello no reconoce como válido el criterio de igualdad que ha predominado en las propuestas de los dirigentes del sector público en los últimos años, los que utilizan el concepto de igualdad o equidad como rentas iguales y no diferenciación por méritos ni por tipo de servicio que se ofrece. Esta igualdad no opera en la práctica, ya que hay diferentes escalas en el mismo sector público. Además, esta transición resulta importante en cuanto se reconoce que existe temor de parte de ciertos actores a la cesión de espacios de poder, por ejemplo a través de la descentralización.

En este sentido, no se puede desconocer la situación existente y la negociación que se produce de hecho, por cuanto constituye el punto de partida para la instauración de nuevas condiciones y la experiencia desde donde se pueden recoger los elementos que han sido beneficiosos para ambas partes. En esta línea, se es consciente de que no se puede retroceder respecto a ciertos derechos adquiridos por los trabajadores, como es el derecho a huelga, pero sí hay consenso en que se deben reglar las condiciones en que se permitirá.

Por otra parte, la estrategia debe incorporar el entorno político, que es un elemento decisor en la implementación de las propuestas, tanto a nivel del Ejecutivo como del Congreso en caso de que se requiera reforma legal. Esta incorporación dice relación con considerar el contexto actual, de un gobierno y cuál es su postura –si es que está definida– y su disposición respecto a la materia; cuál es el escenario en un Congreso que también se renovó parcialmente. La estrategia requiere también convencer a los actores políticos de que la incertidumbre genera resultados que hasta ahora, han estado dentro de los marcos aceptables, pero que en cualquier momento se puede escapar del control de la autoridad y de que hay un efecto positivo en el hecho de que práctica y legalidad se unan. Este análisis no puede excluir el concepto del incentivo a reglar la negociación: ¿Qué incentivo tienen las autoridades, las asociaciones gremiales, los actores políticos para ello? Es decir, ¿cuál sería el beneficio evidente de regular este tema? Es importante destacar que para algunos sectores esta regulación

ya constituye una pérdida en sí misma, en relación a la situación actual.

Un aspecto adicional a considerar, es cuán esencial es en este análisis la pregunta de cómo se alinean los actores de este sistema –el Estado, los funcionarios y los ciudadanos– en cuanto a políticas, intereses, derechos y deberes.

Considerando estos aspectos, esta propuesta apunta a generar una amplia discusión pública sobre la materia, discusión que debe involucrar no sólo al mundo académico sino también a los actores: gobierno, trabajadores, parlamentarios, ONGs. Con esto se pretende que los consensos aquí logrados sean ampliados, que se puedan definir las materias más específicas que quedan pendientes, y que se difunda el conocimiento o *know how* en la materia que actualmente sólo tienen unos pocos.

Orientación a la calidad de servicio

Aspectos conceptuales sobre la calidad de servicio

Tanto la investigación académica como la práctica empresarial han coincidido desde hace ya algún tiempo en que un elevado nivel de calidad de servicio proporciona a empresas e instituciones considerables beneficios en cuanto a productividad, motivación del personal, diferenciación respecto a la competencia, lealtad y captación de nuevos clientes, por citar algunos de los más importantes. Como resultado de esta evidencia, la gestión de la calidad de servicio se ha convertido en una estrategia prioritaria y cada vez son más los que tratan de definirla, medirla y, finalmente, mejorarla.

En la búsqueda de modelos para medir Calidad de Servicio hay uno que goza de mayor difusión, el denominado **Modelo de Brechas** (Zeithaml, Parasuraman, y Berry, 1990). En éste se define la Calidad de Servicio

como una función de la discrepancia o brecha entre las expectativas de los consumidores sobre el servicio que van a recibir y sus percepciones sobre el servicio efectivamente prestado por la organización. Este modelo contempla cinco brechas básicas que pueden ser resumidas como se observa en el cuadro 1.

Este modelo ha sido utilizado en el sector público de nuestro país en los últimos veinte años, iniciándose con las mediciones efectuadas por un servicio pionero en este tema, el Servicio de Impuestos Internos. En efecto, uno de los estudios, denominado “Evaluación de la Calidad de Servicio en el proceso de operación renta 1994”, consideró las siguientes brechas: Satisfacción general con la atención recibida; Evaluación del servicio prestado por los funcionarios (presentación personal, conocimientos, amabilidad, disposición a resolver problemas, calidad de la solución entregada, claridad de la información entregada, rapidez en la atención); y Evaluación del tiempo de

CUADRO 1. Resumen de las cinco brechas básicas

Brechas	Descripción
1. Brecha Estratégica	La primera fase del proceso estratégico incluye tanto el diagnóstico interno y externo de la organización en relación a la calidad. Por lo tanto, esta primera brecha recoge las inconsistencias entre la elección de la organización sobre cuáles son sus prioridades competitivas y los aspectos de la oferta global del servicio que son considerados prioritarios por sus clientes.
2. Brecha Técnica de diseño	Continuando con el proceso estratégico, es necesario formular la estrategia en los diferentes niveles (corporativo, competitivo y funcional) para luego proceder a planificar los aspectos técnicos del servicio en consonancia con las prioridades estratégicas previamente seleccionadas. En consecuencia esta segunda brecha surge cuando el diseño del servicio no se ajusta a las expectativas y necesidades del cliente.
3. Brecha Funcional o de Ejecución	Siendo la implementación de la estrategia el paso siguiente, la brecha asociada se entiende como la diferencia entre el servicio planificado y el efectivamente realizado. (Utilizar estándares relacionadas con las expectativas del cliente y la capacidad de la organización para minimizarlo)
4. Brecha de Relaciones Externas	Para cerrar el ciclo estratégico falta incluir la discrepancia que puede existir entre la imagen corporativa en relación con la calidad, que la empresa transmite a los agentes externos. En este sentido la imagen corporativa es resultado de múltiples formas de influencia en el exterior (aspectos sociales, culturales, competitivos, etc.) como de actividades tradicionales de marketing.
5. Brecha Global	Finalmente, la brecha global es el resultado de la inadecuada gestión de los cuatro anteriores y se plasma en la diferencia entre las expectativas y percepciones de los clientes.

espera (tiempo de espera, señalización del lugar al cual acudir, llamadas por orden de llegada, comodidad de la sala de espera).

Reforma del sector público y calidad de servicio

En el último cuarto del siglo XX, comenzó a desarrollarse un proceso de reforma y modernización de la administración pública, inicialmente centrado en Inglaterra y luego extendido a Nueva Zelanda y Australia y de ahí a múltiples otros países. Este proceso, conocido como Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*), partió del consenso de que las instituciones gubernamentales eran ineficientes, que la burocracia había crecido de forma excesiva en el período post-keynesiano y que por tanto se requería mejorar el desempeño, la transparencia y la responsabilidad del gobierno. El aparato estatal se encontraba ampliamente deslegitimado frente a la ciudadanía.

Las reformas han tenido básicamente dos orientaciones, por un lado una orientación al control del gasto y por otro lado orientación al servicio público, de calidad, con el ciudadano como foco. Estas reformas han modificado convicciones arraigadas en los sistemas burocráticos “desplazándolos del seguimiento de reglas a la creación de valor, de un genérico interés público a la producción de resultados tangibles, de la administración a la producción, de la responsabilidad impuesta a la rendición de cuentas, y del control al apego a normas compartidas” (Longo, 2002).

Algunos principios básicos del proceso de Nueva Gerencia Pública fueron la reducción del tamaño del Estado –privatizaciones y externalización de servicios–; el refuerzo de la sociedad civil y ciudadanía para permitir expresión de opiniones; reconocer nuevos derechos con garantías; reforzar los valores de los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficiencia y eficacia como a la ética en la gestión pública; e incrementar la cantidad y calidad de los servicios públicos, entre otros (Ramíó, 2001). Así, en este proceso de modernización de la administración pública, la calidad de los servicios públicos se ha transformado en un tema central (Löffler et ál., 2007).

La orientación al servicio o calidad de las prestaciones que realiza el Estado requiere poner el foco en los

ciudadanos, usuarios, beneficiarios de estos servicios, con un fuerte énfasis en la gestión de los mismos. Esto se torna central en cuanto muchos de los servicios tienen un carácter monopólico y, a diferencia de la gestión privada, en el sector público muchas veces no existe un mercado competitivo que premie o castigue la calidad de la gestión, por lo que se requiere una solución e incentivos institucionales (Lahera, 2000).

Así, la orientación al servicio se relaciona con la calidad de los mismos y la eficiencia de las instituciones para proveerlos. Para desarrollar la calidad al servicio se han utilizado diversas herramientas como son las cartas de derechos ciudadanos (*citizen charters*) que delimitan la información básica de los servicios provistos, los estándares de servicio que los usuarios pueden esperar de la organización y cómo realizar sugerencias o quejas (Löffler et ál., 2007). Algunos países han recurrido también a la norma ISO 9001 como forma de certificación de procesos y las evaluaciones internas y externas son también utilizadas.

Calidad de servicio y recursos humanos en el Estado

Un componente central de esta reforma orientada a la calidad del servicio la constituye la gestión de los recursos humanos en cuanto son los funcionarios públicos quienes directamente proveen los servicios a la ciudadanía. En este sentido, el Banco Mundial considera la administración de los recursos humanos como un pre-requisito para la eficiencia y la calidad de los servicios¹³.

Se evidencia entonces la importancia de la gestión de los recursos humanos para mejorar la calidad de los servicios. Concretamente, en esta línea se han insertado los procesos de capacitación y de profesionalización de los funcionarios públicos y se han otorgado mayores herramientas gerenciales a los jefes de servicio para poder definir funciones e instrumentos dirigidos a generar las capacidades y estrategias en relación a la mejora de la calidad. Igualmente, se han establecido o fortalecido dos tipos de incentivos: 1) Los sistemas de recompensa y oportunidades de mejora basados en el mérito, y 2) Los incentivos remuneracionales por mejor desempeño.

Por tanto, la mejora en la provisión de servicios se relaciona con una burocracia más eficiente, lo que a

¹³ www.web.worldbank.org

su vez repercute positivamente en el clima organizacional, la valoración del servicio, entre otros aspectos intangibles que pueden impactar en la motivación de los funcionarios y su desempeño, en un círculo virtuoso donde mayor calidad de servicios y mayor eficiencia de los funcionarios se retroalimentan.

Sin duda los incentivos antes mencionados forman parte de las herramientas de apoyo para el logro de un cambio cultural en los funcionarios públicos, el cual lleva a la internalización de la Calidad de Servicio como una parte esencial de su misión en el Estado al servicio de los ciudadanos. En esta línea, estudios muestran que si se establecen prácticas que facilitan y premian un servicio de excelencia, es probable que emerja un “clima de servicio”, el que a su vez influirá positivamente en el desempeño que a la larga impacta en la satisfacción del cliente (Liao y Chuang, 2004).

Sin embargo, más que una misión en sí misma, la orientación a la calidad de servicio responde al objetivo de cumplir eficazmente las metas institucionales para las cuales el servicio en cuestión ha sido creado, lo que finalmente dice relación con la legitimidad democrática. Si las instituciones no son capaces de entregar servicios de calidad y cumplir con su misión, la ciudadanía pierde confianza en el Estado y en el sistema en su conjunto.

Experiencia comparada relevante

En materia de orientación al servicio, de acuerdo a estudios de la OCDE respecto a sus países miembros, existe un enfoque común en cuanto a la reforma del sector público y su orientación hacia mejorar la calidad del servicio. Existe consenso respecto a que la respuesta del Estado es un factor clave para determinar el valor del servicio público hacia los usuarios o ciudadanos. Y hay un enfoque común en la definición de los asuntos claves en la materia: definir quiénes son los usuarios, realizar mecanismos de consulta, establecer estándares de servicio, proveer información a los ciudadanos y usuarios, proveer elección y el desarrollo de mecanismos de queja y sugerencias.

Un ejemplo pionero de Nueva Gerencia Pública y orientación a la calidad de servicio produjo en Reino Unido. En el período 1979-1990 se dio un proceso de racionalización del sector público que incluyó una descentralización funcional de la administración pública; se buscó una mayor rendición de cuentas y la reducción del gasto, se introdujeron principios del

mundo privado para la conducción de las diferentes agencias de gobierno y se llevó a cabo un proceso de profesionalización. Luego, en 1988 comenzó el programa denominado *Next Steps* (Sigüientes Pasos), en donde se planteó una orientación al servicio y la satisfacción del usuario como una herramienta clave en la administración del desempeño del gobierno. De esta forma se buscó separar la política de la implementación, manteniéndose como pieza fundamental del sistema, lo que implicó empoderar a los jefes de departamento y agencias, delegándoles responsabilidades de administración en un modelo más descentralizado (Mascarenhas, 1993).

Posteriormente, en el período 1990-1997 se avanzó en la orientación al servicio mediante la implementación de la “Carta de derechos ciudadanos” (citizen charter), que se ha convertido en un instrumento ampliamente usado por agencias públicas en múltiples países para mejorar la orientación al cliente. Mediante este instrumento se buscó introducir los siguientes principios: estándares públicos claros, consulta a los usuarios, aumento de la información para permitir a los ciudadanos conocer los servicios disponibles, tener más y mejores opciones, mayor acceso y mayor respuesta de parte del organismo proveedor cuando no se cumple con los estándares (Commission on 2020, 2009: 25).

Sin embargo, durante la implementación de estas reformas no se consideraron otros componentes de la gerencia como son el liderazgo, la moral y la motivación. Se ha criticado además que estas reformas, particularmente durante el período inicial, buscaban objetivos políticos como la reducción del poder de los sindicatos del sector público y la introducción de un capitalismo popular (Mascarenhas, 1993).

Con algunas características similares, en el caso neozelandés la reforma se centró en el establecimiento de incentivos para mejorar el desempeño, otorgando mayores responsabilidades a los jefes de servicio o departamentos y discrecionalidad en su administración, a la vez que se establecieron premios, enfatizando el cumplimiento de los objetivos previamente delineados e impulsando un sistema de información a través del cual se pudiese obtener mejor información sobre el desempeño (Mascarenhas, 1993).

Por tanto, en este modelo el jefe de servicio pasó a ser la figura clave; se modificó el sistema previo en que eran designados de forma permanente, pasando

a tener contratos de plazo fijo. Las metas y ámbitos en el que el jefe y su servicio debían rendir cuentas y en los que se evaluaría desempeño, pasaron a establecerse mediante una negociación con el ministro respectivo, expresado en un acuerdo de desempeño. Estos acuerdos reflejan los resultados que el gobierno busca mientras que corresponde al jefe de servicio determinar los medios a través de los cuáles se lograrán tales resultados. A su vez, los acuerdos se insertan en el proceso presupuestario.

Otra medida importante en este camino ha sido la difusión de las “buenas prácticas” en el sector público. La mayoría de las instancias que tienen la responsabilidad de promover programas de modernización de la gestión pública impulsan algún tipo de iniciativa destinada a favorecer el intercambio de información sobre experiencias “exitosas” e “innovadoras” con la perspectiva de contar con elementos de comparación y mejoramiento del desempeño para el conjunto de la administración pública en diversas materias, incluyendo calidad de servicio. En Australia, por ejemplo, a través del sitio web Better Practices¹⁴ se provee un apoyo metodológico constante de estudios de casos y comparación de buenas prácticas.

Así como Reino Unido y Nueva Zelandia, otros países han institucionalizado sistemas especiales para definir y socializar políticas, seleccionar y contratar a los gerentes públicos, sistemas de remuneraciones, medidas de desempeño y otras, todas ellas destinadas a administrar la gerencia pública, y otros que no lo han hecho pero han abordado medidas tendientes a mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas. En todos estos casos los cambios abordados se han originado con motivo del creciente malestar de los ciudadanos por la calidad de los servicios públicos.

Diagnóstico de la situación en Chile y experiencias exitosas

En el caso de Chile, las políticas de orientación al servicio se han efectuado tanto de manera directa (PMG, calidad de atención a los usuarios, Gobierno Electrónico y capacitación de los funcionarios públicos) como indirecta (mejorar los servicios, acceso a la información pública, transparencia y probidad), y

están insertas en el marco del proceso de modernización del Estado.

En los últimos veinte años el proceso de modernización del Estado ha tenido como premisa el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas (y, por ende, de los servicios prestados), cuyas características son –entre otras– la implementación de procesos de mejora de la gestión pública y la inclusión de componentes de participación ciudadana, y de mecanismos de transparencia y control de la Administración.

En 1997 el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública incluyó las áreas de Tecnologías de la Información (Gobierno Electrónico), Calidad del Servicio y Participación Ciudadana, entre otros. Posteriormente se puso en marcha el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, con un enfoque global sobre transformaciones institucionales y de modernización de la gestión. En esta línea de mejoramiento de la gestión y de capacitación de funcionarios públicos, en el año 2003 se promulgó la Ley 19.882 conocida como la Ley de Nuevo Trato para la Administración Pública, que creó la Dirección Nacional del Servicio Civil y modificó las asignaciones por desempeño colectivo –PMG–. Así, con el Nuevo Trato se incorporó en el proceso de modernización un eslabón que estaba pendiente: la gestión de personas. También estableció el Premio Anual de Excelencia Institucional, a cargo del Servicio Civil, en que los distintos servicios postulantes son evaluados en los ámbitos de Gestión de Usuarios, Cumplimiento de Compromisos Gubernamentales y Gestión del Desarrollo de Personas y se traduce en un incentivo económico para los funcionarios de las instituciones ganadoras.

Posteriormente en el año 2006, se lanzó la agenda en materia de Probidad, Transparencia y Modernización, cuyos ejes fueron recursos humanos, servicios de excelencia, descentralización, perfeccionamiento institucional, transparencia y probidad, y participación ciudadana, con especial énfasis en la transparencia de la información pública.

En el año 2000 DIPRES inició la implementación de un “sistema de control de gestión”, que tiene por objeto “contribuir a la eficiencia de la asignación de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e

¹⁴ <http://www.finance.gov.au/e-government/better-practice-and-collaboration/better-practice-checklists/index.html>

instituciones, propiciando además una mejor gestión de éstas”. El sistema de control de gestión mencionado comprende los siguientes instrumentos: indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucional (comprehensiva del gasto); formato estándar de presentación de programas a financiamiento en el presupuesto (fondo concursable); programas de mejoramiento de la gestión (PMG), éste último vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios; y balance de gestión integral (BGI).

Instrumentos relevantes del Sistema de Evaluación y Control de Gestión

Los balances de gestión integral, **BGI**, son un instrumento de gestión que cada institución debe elaborar anualmente y luego entregar al Congreso Nacional como cuenta pública. En estos balances se incluye, entre otros aspectos, los resultados asociados a la provisión de bienes y servicios de la institución en cuestión, lo que resulta fundamental para la orientación al servicio en cuanto son estos servicios y productos los que se entregan a la ciudadanía. Por tanto, es importante tener claridad respecto a los mismos, sus características, conocer variaciones año a año, etc., con el fin de poder diseñar estrategias de mejora a la calidad del servicio.

El principal instrumento del sistema, el PMG, está diseñado como mejoras incrementales de prácticas, reglamentos, modalidades y procedimientos administrativos, que representan un avance en las prácticas de gestión, en tanto han permitido operacionalizar lógicas de medición y evaluación de resultados. Sus principales características se mencionan a continuación.

Con la implementación de la Ley N° 19.553, DIPRES dio inicio el desarrollo e instalación en todos los Servicios de **Programas de Mejoramiento de la Gestión** (PMG.) Se trata de un “instrumento de apoyo a la gestión de los Servicios Públicos, basado en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública para un cierto estándar predefinido. El cumplimiento de etapas de desarrollo está asociado a un incentivo monetario a los funcionarios. Se ejecuta a través de los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los

programas de mejoramiento de los servicios”¹⁵. Las áreas, así como los sistemas de cada área, son comunes y se aplican por igual a las instituciones públicas; ahora bien, dentro de cada institución, varía la cantidad y rasgos de etapas a través de las cuales serán aplicados los PMG sistemas, así como las metas a alcanzar. Cada sistema tiene etapas y cada etapa, distintos objetivos. En otras palabras, “cada sistema comprende etapas de desarrollo o estados de avance posibles y para cada etapa se establecen los requisitos técnicos, de acuerdo a lo tipificado en términos de contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final, el sistema se encuentre implementado según características y requisitos básicos”¹⁶.

Una de las áreas que contempla el PMG es Calidad de Atención a Usuarios, donde los sistemas son los siguientes: Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana SIAC; Gobierno Electrónico – Tecnologías de Información; Sistema de Acceso a la Información Pública; Sistema de Seguridad de la Información. Una evaluación de los PMG realizada por el Banco Mundial durante el año 2007, recomendó orientarse en mayor medida a la evaluación de la satisfacción del cliente, dando mayor peso al SIAC y avanzando más en el Gobierno Electrónico (Banco Mundial 2008).

Esta misma evaluación del Banco Mundial menciona entre sus resultados que se estaría dando un cumplimiento meramente formal de los PMG, recomendando el fortalecimiento “de los incentivos para que las altas capas directivas asuman como propio el PMG, lideren su incorporación y utilización plena dentro del servicio y de esta manera contribuyan al mejoramiento y la ampliación del PMG” (Banco Mundial 2008: 87). Así, a pesar de que con los PMG se han ido instaurando de forma transversal temáticas claves en la gestión, tal como indica Portales (2009), el alto grado de cumplimiento da cuenta de que dichas metas han sido fijadas en un nivel de baja exigencia, más como una forma indirecta de aumentar remuneraciones que como herramienta para mejorar la eficiencia de la Administración Pública.

Finalmente, cabe mencionar el Fondo de Modernización de la Gestión Pública, creado a través de la Ley

¹⁵ Dirección de Presupuesto, en web: <http://www.dipres.cl/572/article-37413.html>

¹⁶ *Ibid.*

de Presupuestos del año 2008, que tiene como objetivo “financiar la elaboración de propuestas de solución a debilidades o problemas en la gestión actual de programas, instrumentos o instituciones públicas”¹⁷. Entre las propuestas, hay varias que se dirigen a mejorar la Calidad de servicio en temas concretos, como la propuesta adjudicada por el Ministerio de Bienes Nacionales en 2009, “Propuesta de mejoramiento de la calidad de Atención a la Ciudadanía y de Archivo de Información, de las Oficinas de Partes del Ministerio de Bienes Nacionales” o de la Dirección del Trabajo para el concurso 2008, “Mejoramiento de la Ventanilla Empleadores y Desarrollo de Ventanilla Sindical en Portal Web de la Dirección del Trabajo, para lograr una Inspección del Trabajo virtual”.

Los ciudadanos y la calidad de servicio

Se ha avanzado también en empoderar a los ciudadanos para que puedan tener un rol más activo en exigir sus derechos y hoy se observan consumidores más exigentes. El primer paso para eso es la información, y la política de transparencia constituye un enorme avance en esta materia.

Un instrumento más reciente utilizado son las Cartas de Derechos Ciudadanos, documentos escritos a través de los cuales los servicios públicos informan a los usuarios acerca de los servicios que tienen encomendados y acerca de los compromisos en calidad de su prestación, así como de los derechos de los ciudadanos en relación a dichos servicios. “En estas Cartas cada servicio debe definir los estándares de calidad con que se comprometerá a realizar sus funciones, fijar los niveles mínimos de calidad que cualquier usuario podrá hacer exigible y, además, establecer los mecanismos de queja y compensación por su no cumplimiento” (Comisión Asesora, 2006). En cuanto a la prestación de los servicios, se debe procurar igualdad (atención igualitaria), imparcialidad (criterios de objetividad), continuidad del servicio, participación (se debe garantizar la participación ciudadana), eficiencia y eficacia, transparencia, entre otros principios.

Siguiendo una serie de normas e instructivos presidenciales, en los últimos años se ha difundido ampliamente el uso de Cartas de Derechos Ciudadanos por parte de los distintos servicios públicos,

detallando su misión y sus objetivos en relación a los servicios prestados a la ciudadanía.

Instituciones avanzadas en desarrollo de calidad de servicio: el Registro Civil e Identificación y el Servicio de Impuestos Internos

En el ámbito de modernización y orientación al usuario, diversos servicios públicos han implementado medidas tendientes a mejorar la calidad de atención, existiendo diversos grados de avance en la materia. Por ejemplo, FONASA y la JUNAEB han recibido los Premios Anuales por Excelencia Institucional otorgados por la Dirección Nacional del Servicio Civil dando cuenta de mejoras en sus procesos internos y resultados. Sin embargo, el Registro Civil e Identificación y el Servicio de Impuestos Internos presentan mayores avances en la materia por lo que constituyen casos exitosos de buenas prácticas.

Insertos en el proceso de modernización de la administración pública, estos dos servicios han logrado avanzar con importantes resultados en la mejora de los servicios entregados a los ciudadanos. Esto impacta en la gestión de personas en cuanto existen mayores incentivos por trabajar en estas instituciones, además de factores intangibles como una mejor imagen externa e interna del servicio que puede repercutir en la motivación de los funcionarios, generando un cambio cultural en la concepción de la relación entre funcionarios y usuarios.

Respecto al Registro Civil, las políticas de modernización en este servicio han apuntado a una política de transparencia; mejorar los servicios mediante Internet y un importante despliegue por el territorio nacional; capacitación de funcionarios, entre otras. Además, con la Ley N° 20.342, aprobada en 2009 se creó una bonificación para los funcionarios, según el grado de satisfacción del usuario medido por una entidad externa. Esta ley tiene como uno de sus objetivos estratégicos mejorar los niveles de satisfacción de los usuarios, diseñando y aplicando instrumentos que permitan detectar y monitorear en forma oportuna sus necesidades y requerimientos. En la medición correspondiente al año 2009, este servicio fue evaluado por la comunidad obteniendo un Índice de Satisfacción Neta de los Usuarios de un 91%, razón

¹⁷ Dirección de Presupuesto, <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15225.html>

por la cual en 2010 se otorga una bonificación a los funcionarios, para premiar el éxito.

En el mensaje que dio origen a esta ley se explicitan además los lineamientos del gobierno sobre la calidad de servicio en el sector público, que se reflejan en el siguiente extracto:

“Los ciudadanos que acceden a las reparticiones públicas requieren y exigen servicios de calidad. Por tanto, los organismos públicos deben alinearse y enfocarse al desafío continuo de garantizar una atención de calidad a sus usuarios.

Responder con prontitud, disminuir los tiempos de espera, desarrollar plataformas tecnológicas para una atención más expedita, tener una cultura institucional centrada en la calidad de servicio que se provee a la ciudadanía, son los elementos claves que caracterizan a esta nueva etapa de la modernización del Estado (...).

Los organismos públicos deben ser sinónimo de servicios de excelencia, atención oportuna, preocupación por el usuario. Ello requiere instituciones, directivos y funcionarios imbuidos de esta nueva cultura institucional que tiene la calidad de servicio como preocupación prioritaria.

Ello también requiere dejar atrás la imagen instalada –por algunos– de que los servicios públicos están atrasados y prestan un servicio deficiente. Para eso, es necesario avanzar en distintos planos: contar con mejores equipos directivos, avanzar hacia más profesionalización, lograr un mayor desarrollo tecnológico, generar más inversión en infraestructura y naturalmente, instaurar más estímulos efectivos al personal de las instituciones que avanzan y se destacan en la calidad de los servicios que entregan a la ciudadanía.

En este marco de más desafíos para las instituciones públicas es que mi Gobierno ha considerado necesario dar un nuevo paso modernizador, introduciendo como herramienta innovadora en la política salarial de la administración pública, el que los incentivos a sus funcionarios estén directamente ligados a la calidad de servicio que le presten a los usuarios, elevando así los estándares de atención y generando un sistema donde los incentivos estén alineados con que dichos estándares

vayan constante y progresivamente creciendo, permitiendo así la dinamización de la institución y el compromiso explícito de ésta –tanto a nivel directivo como de sus funcionarios– de mejorar la calidad de sus prestaciones, elevando así, el nivel de satisfacción de sus usuarios (...).

También es importante destacar, que esta iniciativa se materializa como fruto de un acuerdo con la asociación de funcionarios del Registro Civil e Identificación (ANERCICH), relevando en este caso que la modernización institucional siempre será un desafío conjunto, donde debe primar la colaboración y el diálogo entre los diversos agentes que se desenvuelven en la vida institucional”.

Los avances logrados por el Registro Civil se han traducido también en una serie de reconocimientos, entre los que destacan el Premio a la Calidad del Servicio (en cuyos criterios de evaluación incluía la satisfacción de los usuarios) en 1998; el Servicio Mejor Evaluado por la Gente según la encuesta Mori, en 2000; Premio Nacional a la Calidad de los Servicios Públicos en 2001. Estos premios han demostrado que el Registro Civil tiene la mejor imagen corporativa y la mejor opinión favorable en todos los estratos sociales; es uno de los servicios más usados; es el más conocido; tiene la mejor calidad en la atención; es el que más ha mejorado sus servicios, entre otros aspectos.

En el caso del Servicio de Impuestos Internos (SII), la orientación al servicio ha sido parte importante del proceso de modernización. Este proceso ha incluido, desde mediados de los años 90, la incorporación de la tecnología informática con la constante ampliación de los trámites y servicios ofrecidos a través de esta plataforma; amplios planes de capacitación internos y externos de funcionarios; reclutamiento de nuevo personal incorporado bajo el régimen de contrata para mayor flexibilidad, salvo a los fiscalizadores que ingresan a la planta (Wormald y Cárdenas, 2008). En los años noventa se creó además una carrera al interior del Servicio, la que por años no estuvo normada por su Ley Orgánica pero tuvo estatus funcional, con el cargo de inicio de Jefe de Grupo como punto de partida para acceder a los cargos superiores a través de un sistema de concursos consensuados con los funcionarios. Este servicio ha sido pionero en la aplicación de las tecnologías para

el cumplimiento tributario basado en el uso de Internet y la implementación del “Plan de Lucha Contra la Evasión”, las que han dado cuenta de su compromiso y seriedad para enfrentar procesos de innovación de gran envergadura.

Es interesante destacar que a partir del año 1990 el Servicio de Impuestos Internos contrató estudios de imagen y de calidad de servicio a entidades externas¹⁸. En efecto, en su web se puede acceder a estudios tales como “Evaluación de la Calidad de Servicio en el proceso de operación renta 1994”, “Evaluación de la Calidad de Servicio de la mesa de ayuda telefónica (2004)” y estudios de imagen institucional del servicio desde 1990 en adelante, entre otros. Estos estudios proporcionaron amplia información sobre las percepciones de los contribuyentes acerca de la calidad del servicio prestado, permitiendo reformular planes y programas.

Para el logro de los objetivos relativos a la mejora de la calidad del servicio, el Servicio de Impuestos Internos suscribió un compromiso explícito de mejorar la calidad de sus prestaciones, elevando el nivel de satisfacción de sus usuarios. Es así que la Ley N° 20.431 establece un incentivo institucional que se otorgará sólo en la medida que anualmente se incrementen las metas de índice de satisfacción neta a los usuarios. Así se vincula la prestación de servicios de calidad con adecuados incentivos salariales que activen en la institución la consolidación de una cultura institucional que prioriza la calidad de servicio a los contribuyentes. En esta ley se establece que la medición de la calidad del servicio será realizada por una entidad externa, y que los beneficios se otorgarán de acuerdo a las metas de cumplimiento de mejora en el Índice de Satisfacción Neta del usuario ya establecidas en la ley¹⁹.

Actores y roles en el caso chileno

El Poder Ejecutivo es el empleador de los funcionarios públicos y, por tanto, juega un rol fundamental en el establecimiento de normas para mejorar la ges-

ción pública, la atención al usuario, así como la probidad de sus trabajadores. Es así como existen una serie de iniciativas legislativas en la materia como son la Ley N° 20.212 que establece incentivos al desempeño de los funcionarios públicos, la Ley 20.342 que crea una bonificación por calidad de satisfacción al usuario y establece normas para los funcionarios del Registro Civil, la Ley N° 19.880 que apunta, entre otros aspectos, a agilizar la tramitación de los actos administrativos, los plazos de respuesta y creando el silencio positivo a favor de los usuarios de los servicios ante omisiones o ausencias en las peticiones formuladas a un organismo público, entre otras.

Además, el Ejecutivo ha sido directamente participe en iniciativas sobre modernización del Estado, participación ciudadana y acceso a la información pública, por ejemplo a través de la Agenda de Modernización del Estado, la agenda de Probidad de la Administración Pública, la Agenda Pro Participación Ciudadana, Instructivo Presidencial N° 041 Sobre Simplificación de Trámites y Establecimiento de Cartas de Derechos, el Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana y aquel sobre Gobierno Electrónico, etc.

El Ministerio de Hacienda es el origen de todas las iniciativas de ley que requieren financiamiento y tiene el control de los sistemas PMG, a través de su Dirección de Presupuestos y el área de Control de Gestión.

En este tema destacan también los servicios, **jefes de servicios y jefes de recursos humanos** en cuanto las herramientas de gestión se aplican a este nivel y aquí se definen las medidas de capacitación, de clima laboral, de mejora en la prestación de servicios a la ciudadanía, los incentivos para los trabajadores –en acuerdo con el gobierno–, etc. Esto se refleja en los mencionados casos del SII y Registro Civil ya comentados.

La Dirección Nacional del Servicio Civil también juega un papel en el tema de orientación al servicio y calidad de la atención, por su objetivo: asesorar a los servicios públicos en el desarrollo de políticas de gestión de las personas, y supervisarlos como insti-

¹⁸ Ver http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/opinion.htm

¹⁹ Este sistema representa mejoras con respecto a incentivos similares establecidos en otros servicios, como es el caso de la Dirección del Trabajo, donde, mediante la Ley 19.994 de 2004, se estableció una asignación de desempeño para los funcionarios, pero que a diferencia del caso del SII, las metas no se establecieron por ley sino que corresponde al Director del Trabajo establecerlas. Por otra parte, la evaluación del cumplimiento la realiza la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio del Trabajo y Previsión Social en coordinación con el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno y no una entidad externa.

tución encargada de gestionar el Premio Anual por Excelencia Institucional creado en la Ley N° 19.882, de Nuevo Trato Laboral.

El Poder Legislativo ha jugado un papel directo en cuanto ha sido el escenario donde se han discutido, enmendado y aprobado las leyes referidas al tema y que constituyen su marco normativo; además, leyes como la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública han surgido de mociones parlamentarias.

La Agrupación de Empleados Fiscales ANEF ha apelado al Ejecutivo, ha negociado con éste y ha llegado a acuerdos acerca de la administración pública. Fruto de un acuerdo Gobierno-ANEF surgió la Ley N° 20.212 de incentivos al desempeño de los funcionarios públicos. Otro acuerdo entre estos dos actores es aquel referido en el Oficio Circular N° 1599, de 30.10.1995, sobre Lineamientos para la modernización del sistema de capacitación para el sector público.

Además, las asociaciones de funcionarios específicas, como aquéllas que agrupan a los trabajadores del SII y el Registro Civil, han jugado un rol al exigir modernización de sus servicios.

Por último, cabe enumerar algunas entidades académicas y de la sociedad civil que han contribuido con sus propuestas a la modernización del Estado y, por consiguiente, a avanzar en orientación al servicio: FLACSO, CIEPLAN, Chile XXI, CED, Instituto Libertad y Desarrollo, Expansiva, Corporación Participa y el Consorcio para la Reforma del Estado.

Propuesta del Consorcio

En la propuesta del taller del Consorcio se consideraron diversas etapas para la implementación de un programa de mejora de la calidad de la atención, que incluye, en primer lugar, las precondiciones que deben cumplirse; las herramientas relativas a recursos humanos u otras a utilizar; y los factores necesarios para el éxito de la propuesta.

I. Precondiciones

A pesar de que son elementos básicos que toda institución pública debiese tener claro y no sólo para la calidad del servicio sino para cumplir sus funciones básicas, mencionamos aquí ciertas preguntas cuyas respuestas los servicios deben conocer:

1. ¿El Servicio presta servicios directos a la ciu-

dadanía? La calidad del servicio normalmente se refiere a los servicios prestados directamente a la ciudadanía. Sin embargo, no todas las instituciones públicas atienden público ni prestan servicio directo a sus usuarios por lo que un primer paso es definir la naturaleza de su función y si ésta involucra la prestación de servicios a la ciudadanía.

2. **¿Qué servicio se presta, cuáles son los productos?** A pesar de que puede parecer evidente y de que existen instrumentos como los BGI o las leyes mediante las cuales se crean las instituciones, en determinadas áreas dentro de un servicio puede no ser claro cuál es el producto o servicio prestado o no todos los funcionarios estar familiarizados con los mismos dado su nivel de especialización o complejidad.
3. **¿Quiénes son los usuarios/clientes del servicio en cuestión?** Se debe definir expresamente el público objetivo del servicio prestado. Dado que no todos los servicios públicos ofrecen servicios directos a la ciudadanía, la definición del usuario/cliente puede considerar otras reparticiones del Estado, como son los clientes internos. Además, la relación con el cliente puede no ser directa. Por ejemplo, en el caso de las áreas de recursos humanos, éstas trabajan con funcionarios pero su cliente final no es el funcionario sino el ciudadano y la gestión de personas constituye un paso intermedio dirigido a ese fin.
4. **¿Cuáles son las características de esta población objetivo?** Cualquier preocupación por la orientación al servicio debe tener claro cuáles son las características de sus usuarios/clientes/beneficiarios del servicio en cuestión –si son grupos sociales específicos, grupos etarios, todos los ciudadanos, etc.– ya que esta información es básica para el diseño de las herramientas y estrategias a seguir.
5. **¿Quiénes –departamento, unidad, área–, dentro del organismo público son los que prestan el servicio y tienen contacto directo con los usuarios y qué rol cumplen las otras unidades para que se preste el servicio de forma adecuada?** No todo el servicio público se dedica a la atención directa de la ciudadanía. Sin embargo, en el proceso de entregar servicios de calidad, los funcionarios en contacto directo con los

usuarios no son los únicos involucrados, ya que diversas otras tareas que se realizan en la institución repercuten en la calidad del servicio (plazo, contenido, etc.). Se debe por tanto definir claramente qué rol juega cada repartición al interior de la institución en este engranaje orientado hacia el servicio.

Todos estos elementos deben además estar alineados con la estrategia de la institución y los funcionarios deben estar en conocimiento y familiarizados con ellos.

II. Factores de éxito

- **Rediseño institucional:** actualmente, muchos organismos públicos generan las políticas, prestan los servicios, fiscalizan y evalúan la implementación, actividades que son de muy distinta naturaleza. Por tanto, para mejorar la calidad del servicio se requiere un rediseño orientado a la separación de estas funciones, lo que permitiría, entre otros aspectos, definir mejor los perfiles de los jefes de servicio, de modo que estos puedan tener las competencias necesarias para realizar las funciones relativas a la calidad de la atención con éxito. Ejemplos recientes de avances en esta materia y rediseño institucional ha sido la reforma previsional mediante la cual se reasignaron funciones de modo que la Subsecretaría de Previsión Social genera políticas, el Instituto de Previsión Social presta servicios y la Superintendencia de Pensiones fiscaliza. Algo similar se realizó en el caso de medio ambiente con el ministerio respectivo, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia. Sin embargo, no existe pleno consenso entre los actores de que este debe ser el camino a seguir, y se debe tener en consideración además que la especialización de las instituciones genera “costos de coordinación”.
- Un segundo elemento de este rediseño institucional es la creación de directorios que puedan diseñar políticas, definir metas institucionales y estándares de calidad. Con esto se busca que la definición de estos estándares esté algo alejada de la práctica, separando la política de la ejecución, y que el Jefe de Servicio no esté solo en esta materia, contando con mayor respaldo. En este sentido, los directorios serían el vínculo entre la esfera superior –Ministro o Subsecretario– y el Jefe de Servicio²⁰.
- Fortalecimiento de gestión de recursos humanos: aunque se ha avanzado en la materia en los últimos años, es importante continuar en el fortalecimiento de las áreas de recursos humanos en las distintas instituciones e incorporar mayor creatividad en las funciones, mejorar los instrumentos de evaluación, definir funciones, cargas laborales y responsabilidades, y otras herramientas que sirvan para crear un clima propicio a la calidad del servicio y un compromiso por parte de los funcionarios.
- Rol del Ciudadano: otro factor crítico a más largo plazo es definir una visión compartida a nivel de sociedad del tipo de ciudadano que se desea fomentar, estableciendo los espacios de participación en la definición de políticas o medidas orientadas a la calidad del servicio, en el grado de pasividad/actividad que se espera que tengan, entre otras materias. Para cualquier estrategia en esta materia, es importante informar a los ciudadanos e invertir en publicidad respecto a los servicios provistos por las diversas instituciones. A pesar de que se ha avanzado enormemente a través de la política de transparencia y el uso de medios electrónicos, se debe tener conciencia de que no toda la población tiene acceso ni comprende las herramientas tecnológicas como Internet.

III. Herramientas para la orientación al servicio

Las herramientas son necesarias para la creación de un clima de calidad de atención al usuario, ya que mediante ellas se va generando el compromiso necesario por parte de los funcionarios y el cambio en la cultura organizacional que es fundamental para una real orientación al servicio. Entre las herramientas destacan:

- **Estándares mínimos:** las instituciones públicas deben cumplir con ciertos requisitos mínimos en esta materia, tales como contar con un proceso de gestión de reclamos, que puede estar en la página web, derechos y deberes claramente establecidos en la línea de las Cartas de Derechos Ciudadanos.
- **Gerencia pública:** si es que una institución presta servicios es importante que el gerente o jefe de servicio tenga experiencia en materia de atención de usuarios y prestación de servicio. Se necesita, por

²⁰ Para ver una propuesta en esta materia ver Portales (2009).

tanto, incluir estas competencias al determinar el perfil del cargo.

- **Jefaturas intermedias:** los jefes intermedios son aquellos que comparten con los líderes superiores la responsabilidad directa del cumplimiento de la misión de la organización, por lo que colaboran en la ejecución de la estrategia y son indispensables para que dicha ejecución sea exitosa. En el gobierno central hay aproximadamente 2.200 jefes de III nivel jerárquico. Es necesario, por tanto, potenciar las jefaturas intermedias, que hoy en día no han recibido el énfasis necesario. Para esto es necesaria la capacitación y la definición clara de los perfiles.
- **Evaluación externa e indicadores:** hoy se ha logrado avanzar hacia la evaluación externa de la calidad de los servicios y es importante continuar en este camino, extendiéndola hacia más organismos públicos. Para que esta evaluación tenga viabilidad se requiere la fijación de estándares de calidad. Es importante, además, que los indicadores tengan sentido que tengan relación con la misión y la estrategia del servicio y que se utilicen como herramientas de gestión para que no se produzca una “fiebre de indicadores” y éstos se conviertan en fines en sí mismos.
- **Acreditación:** se puede pensar también en una acreditación externa de la institución por un período de años que la obligue a alcanzar los estándares requeridos y certifique niveles mínimos de calidad.
- **Incentivos:** los incentivos o premios para los funcionarios son importantes en la instalación de buenas prácticas, basados en evaluación externa como se ha mencionado. Las características específicas dependerán del servicio, pero como condición general se considera importante que estos estímulos sean progresivos en función de los reconocimientos.
- **Dinamismo y discrecionalidad:** se cree importante que a medida que los servicios vayan siendo bien evaluados respecto al cumplimiento de sus metas y que han mostrado mayor avance en una serie de materias, como han sido los casos mencionados del SII y Registro Civil, vayan obteniendo ciertos grados de discrecionalidad en el manejo

de determinados recursos destinados a recoger las recomendaciones o enfrentar las brechas en materia de calidad de servicio, para que el proceso de mejora sea continuo y no estático.

- **Difusión de buenas prácticas:** para un mayor conocimiento de las prácticas que han resultado exitosas en distintas instituciones públicas, es importante mejorar su difusión, lo que se puede realizar mediante la elaboración de un Manual de Buenas Prácticas de la Administración Pública en materia de calidad de servicio, que sea permanentemente actualizado, para lo que la creación de un sitio web parece ser la mejor herramienta.

En este ámbito, el año 2003 el Ministerio Secretaría General de la Presidencia realizó un estudio respecto a buenas prácticas en la gestión pública. En el mismo se incluyeron experiencias consolidadas con al menos dos años de aplicación –la definición de Buena Práctica–, y lo que se denominó Relatos de Iniciativas Destacables (RID), que apuntó a experiencias recientes y en etapa de experimentación que ofrecían soluciones innovadoras a problemáticas del servicio, pero que aún no habían probado su sustentabilidad y replicabilidad. Entre las temáticas abordadas se incluyó la atención al usuario y la calidad del servicio, lo que constituye un interesante antecedente, pero sin la capacidad de actualización necesaria.

- **Secretaría de la función pública:** a nivel más macro, un planteamiento fue asignar una función de coordinación a alguna institución existente como la Dirección Nacional del Servicio Civil o la “Unidad de cumplimiento” que se está creando en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Esto en cuanto permitiría delimitar al responsable de la institucionalidad pública de acuerdo a la legislación actual, para así coordinar y promover un modelo de gestión pública y de calidad de servicio a nivel de toda la Administración del Estado.

Sistema de remuneración para la gestión

Definiciones y modelos

El sistema de remuneración del sector público es la suma de los salarios y compensaciones pagados al personal del Estado. Consiste en pagos en efectivo a empleados en retribución por sus servicios. Incluye pagos por vacaciones, bonos, incentivos, aguinaldos y licencias temporales, así como las adiciones a los mismos por concepto de asignaciones por antigüedad, zona, etc.; las indemnizaciones por despido o terminación del contrato (en los casos específicos que señala el Estatuto Administrativo y más recientemente los directivos de Alta Dirección Pública y las pensiones al personal jubilado); y las contribuciones patronales a la seguridad social²¹. También son parte de las remuneraciones el pago de horas extraordinarias y de días no trabajados (días de permiso administrativo, licencias médicas y vacaciones). Según el Banco Mundial (Reid 2007), el establecimiento de los sistemas de remuneraciones debe seguir los siguientes **principios**:

- Sustentabilidad fiscal, lo que implica que cualquier recomendación de política respecto a remuneraciones debe acompañarse de un análisis de sus probables impactos fiscales y que esta recomendación debe ser revisada por el Ministro de Finanzas o equivalente y aprobada o rechazada según su consistencia con el programa fiscal del gobierno.
- Concentración de las remuneraciones en los elementos relacionados con capital humano y no en suplementos del salario (tales como asignación por locomoción, alimentación, matrimonio, etc.). Un típico ejemplo de remuneración no ligada al capital humano y que es muy costosa tiene que ver con el aumento de salario por antigüedad.

- Consistencia en la competitividad del total de remuneraciones según las distintas bandas de cargos y las calificaciones del capital humano. La primacía del pago como medio para atraer y retener personal es un componente importante de este principio en cuanto el sector público debe competir con el sector privado por las habilidades de capital humano que requiere.
- Transparencia y justicia en el establecimiento de las remuneraciones.

Existen distintos **modelos** de gestión de recursos humanos y de remuneraciones. Aquí se destacan tres.

1. El principal modelo es denominado *establishment control* o modelo tradicional, también conocido como *career based* y es aquel en el cual las plantas y grados se encuentran preestablecidas y son fijas, además que existe una división fundamental entre aquellos puestos de plantas y los que no lo son. Este sistema se rige por estatutos (Banco Mundial), como es el caso del Estatuto Administrativo en Chile.
2. Un segundo modelo es el basado en estatutos especiales, donde los funcionarios desarrollan una carrera en función al mérito. Pueden cambiar de institución cuando los objetivos del Estado así lo requieran y tienen estabilidad en su empleo. Un ejemplo es el Reino Unido (Portales 2009).
3. El tercer modelo se denomina *position based* y es usado en Nueva Zelanda, donde la relación laboral del sector público está normada básicamente por las mismas leyes que rigen al sector privado y se rige por contratos y no estatutos.

²¹ En Chile existen sólo en el caso del seguro de accidentes del trabajo, en el seguro de cesantía y en los seguros por incapacidad laboral por efectos de la maternidad y de la enfermedad grave de hijo menor de un año, pues tal como en algunos países europeos, las cotizaciones de salud, de incapacidad laboral por enfermedad, de vejez y del seguro de invalidez y sobrevivencia contienen contribuciones del trabajador, aunque recaudadas y pagadas por el empleador.

Los esquemas de remuneraciones se rigen por las condiciones del mercado laboral. No existe la carrera funcionaria sino que para cada puesto se realiza un proceso de reclutamiento competitivo en base a los requisitos específicos del puesto (Portales, 2009, Rexed, 2007).

Existen además una serie de países con sistemas duales, por ejemplo Alemania, donde coexisten sistemas de carrera y basado en posiciones para algunos cargos o sectores (Rexed, 2007).

Experiencia Internacional: el caso de la OCDE

En general, en los países miembros de la OCDE se observa un giro hacia una administración que enfatiza el rendimiento por sobre las reglas y procedimientos (Fitzpatrick, 2007). En el sector público esto tiende a introducir la noción de vincular el sistema de remuneraciones a los objetivos de rendimiento, lo que se llama “pago relacionado al desempeño” o *performance related pay* (PRP). Esta tendencia sería parte de un movimiento más amplio hacia el incremento de la flexibilidad en la remuneración y la individualización (OCDE, 2005).

En la última década la mayoría de los Estados miembros ha implementado el sistema PRP como complemento al modelo tradicional de control por las rigideces que éste ha demostrado, implementación que ha sido a través de distintos mecanismos y con diversos grados de avance. Se busca motivar a los empleados y así mejorar el rendimiento, la efectividad y la eficacia al realizar los trabajos e introducir la cultura de incentivos y responsabilidad individual del sector privado. El PRP también es visto por los Estados como un mecanismo para asegurar que todos los empleados están conscientes de los objetivos y estrategia de su organización y de la cultura administrativa que se busca impulsar.

Los sistemas de PRP se basan en la existencia de ciertas condiciones previas: i) organizaciones que pueden medir de manera precisa los resultados individuales, grupales u organizacionales; ii) los resultados individuales y grupales contribuyen al desempeño de la organización; y iii) las remuneraciones pueden ser administradas de forma que capitalicen el valor esperado del incentivo (OCDE 2005: 10).

Algunos ejemplos de sistemas de remuneraciones que incluyen algún componente de PRP son:

Francia: la remuneración básica se define por un índice y existen diversos complementos, algunos de los cuales tienen componentes de mérito. En 2003 se introdujo un sistema de PRP con un bono que puede alcanzar hasta un 20% del sueldo base. Este sistema se aplica solo a directivos.

Dinamarca: en 1998 se introdujo un nuevo sistema de remuneraciones que consiste en un sueldo base (acordado de manera centralizada), un pago adicional por cualquier función especial realizada en relación con el trabajo, y un componente relacionado con el rendimiento (que refleja que el empleado ha logrado una serie de objetivos cualitativos y cuantitativos). Este sistema rige para aproximadamente un 40% de los empleados públicos mientras que el resto sigue bajo un sistema tradicional donde el sueldo base aumenta de forma automática de acuerdo a la antigüedad, siendo acordado de forma central, y pudiendo además recibir un suplemento de remuneración local o descentralizada.

Nueva Zelanda: los sistemas de remuneraciones se vinculan a las necesidades de cada servicio. Los servicios o departamentos fijan las remuneraciones considerando la demanda del mercado por capacidades, experiencia y responsabilidades relevantes; factores de reclutamiento y retención de empleados; habilidad de pagar en el marco de una línea de base aprobada; comparaciones con otros grupos al interior del servicio; políticas del gobierno destinadas a lograr ingresos equitativos para los empleados en general o grupos particulares; otros factores relevantes para el servicio. Las remuneraciones por desempeño se traducen en aumentos y bonos. La cobertura de este sistema es casi total.

España: el sistema español se rige por un principio igualitario con remuneraciones categorizadas como básica y complementaria. Existe además un bono por productividad que se aplica a sectores específicos de la administración y que se otorga por criterios de horas extra de trabajo, desempeño especial y otros propósitos. Se entrega mayoritariamente a los grupos A y B –los funcionarios en las posiciones más altas en la escala– y sólo en menor medida a los grupos C y D, y en esta caso básicamente por trabajar horas extras.

La revisión realizada por la OCDE indica que la implementación de los PRP es compleja y difícil y que puede incluso llegar a ser negativa. Particularmente destacan entre las dificultades el fallo en generar los requerimientos motivacionales necesarios y la complejidad inherente al sector público de medir desempeño. La medición del desempeño requiere un importante componente de juicio gerencial.

Entre las recomendaciones se menciona tener en consideración las particularidades culturales de cada organización y país; considerar un PRP basado en equipos y unidades más que en individuos, lo que puede ser menos disruptivo y producir mejores resultados; y delegar algún grado de gestión de recursos humanos con criterios de desempeño que no sean estandarizados a nivel central, entre otras.

Sistema de remuneraciones en el sector público en Chile²²

Contexto

Antes de detallar la estructura del sistema de remuneraciones cabe tener en consideración que, en términos de presupuesto, según cifras de la DIPRES el gasto en personal en el Gobierno Central llega al 23% del gasto total, porcentaje que ha crecido en las últimas décadas ya que en 1990 representaba un 19%, paralelo al aumento de personal desde 114.023 a 186.935 funcionarios públicos en los años 1990 y 2008 respectivamente²³. Estos porcentajes quieren decir que en 2009, el monto gastado en personal superó los 4,2 billones de pesos mientras que en 1990 fue 336 mil millones, ambos en pesos de 2009²⁴.

Por otra parte, para comprender mejor la evolución que ha tenido los sistemas de remuneraciones en el sector público en Chile, particularmente en los últimos 20 años, en lo que se refiere a la creación de múltiples incentivos y asignaciones especiales, se deben tener en consideración el tema de la brecha salarial entre el sector público y privado.

De acuerdo a Portales (2009), para los cargos técnicos y administrativos-auxiliares esta brecha ha ido desapareciendo, siendo más bien favorable a los empleados del sector público. Sin embargo, de acuerdo al análisis de Bustos (2003) que considera la década entre 1990 y 2000, en el primer momento los profesionales públicos tenían un ingreso mayor al de los privados mientras que en 2000 la tendencia se había revertido, con los trabajadores privados mejorando su ingreso y con los públicos estancados, con lo que los empleos públicos pierden competitividad. En cuanto a los directivos, tienen los salarios comparativamente más bajos de América Latina (Waissbluth 2006).

El gráfico 2 da cuenta de que en términos generales, los trabajadores del sector público reciben mejores remuneraciones excepto en el tramo de ingresos más alto. Sin embargo, es necesario tener presente que estas cifras, así como las de los autores citados anteriormente, utilizan distintas mediciones por lo cual no existe una única versión respecto a la brecha. Tampoco considera trayectorias profesionales ni múltiples otros temas involucrados.

La brecha varía también según sectores. Por ejemplo, los fiscalizadores tienen salarios más altos que el resto del sector público; en el caso de los profesores las diferencias entre el sistema público y privado son bajas²⁵ –a pesar de que sus ingresos son considerablemente más bajos que de otros profesionales–, y en el sector salud las brechas aumentan de forma notoria. En base a esto es que se han generado asignaciones especiales o mecanismos diversos para complementar los sueldos base, algunos de los cuales se mencionan a continuación.

Sistema de remuneraciones

En cuanto al sistema de remuneraciones, éste actualmente se compone de tres elementos que se revisarán individualmente:

- Sueldo base
- Incentivos por desempeño
- Otros beneficios

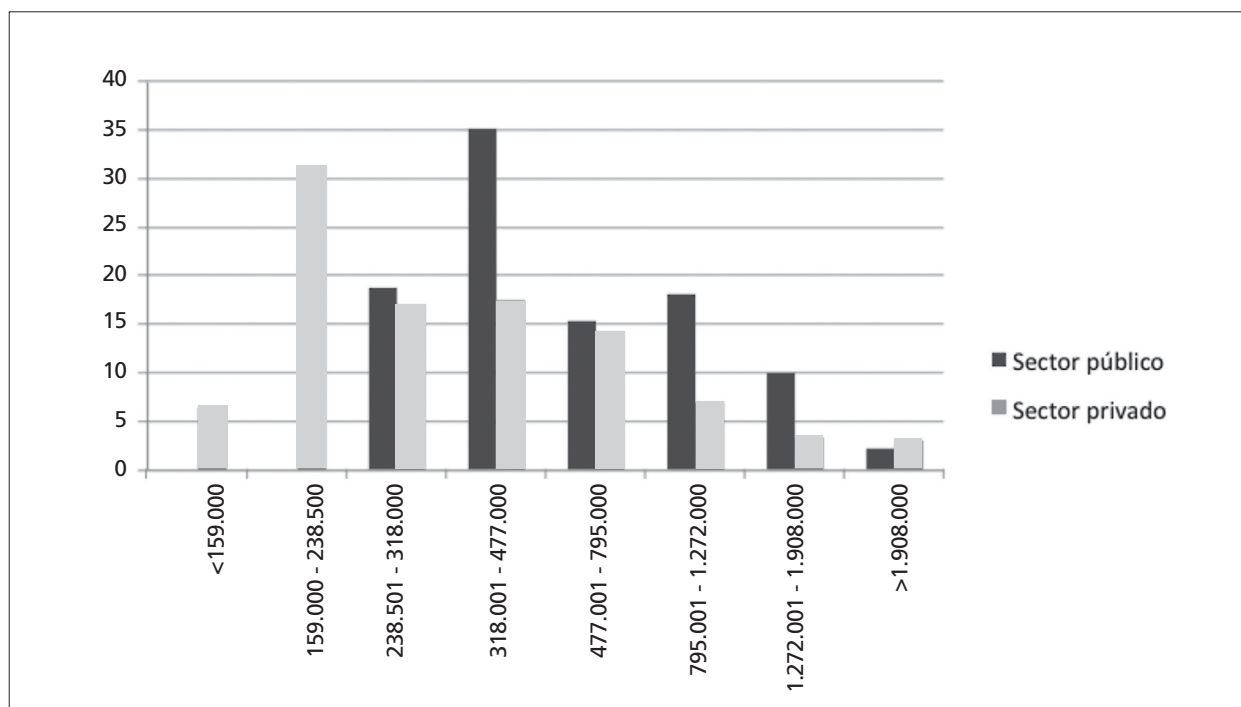
²² Cabe precisar que se hará referencia al personal del gobierno central excluyendo a municipios, empresas públicas, personal del Congreso, del Poder Judicial y de los organismos constitucionalmente autónomos.

²³ Estas cifras no consideran al personal a honorarios no asimilados a grado.

²⁴ Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. “Estado de Operaciones del Gobierno Central 1990-2009”, http://www.dipres.cl/572/articulos-45401_doc_pdf_GCTI.pdf.

²⁵ “Docentes obtienen ingresos 28,6% bajo el promedio de los profesionales universitarios”. *El Mercurio*, 7 de agosto de 2010.

GRÁFICO 2. Distribución de trabajadores del sector público regidos por la EUS y privado según tramos de remuneración, en pesos (2008)



Fuente: DIPRES y ENCLA 2008.

1. Sueldo base

El sistema de remuneraciones fijas del personal del gobierno central se basa en escalas que establecen las compensaciones mensuales permanentes correspondientes a cada grado, sean estos de planta o a contrata; las escalas son establecidas y modificadas por ley.

La **Escala Única de Sueldo (EUS)** cubre aproximadamente el 94% de los funcionarios civiles del gobierno central (Portales, 2009). Esta escala fue establecida por Decreto Ley 249, del 31 de diciembre de 1973 y su reajuste anual se realiza mediante las negociaciones entre representantes de los trabajadores y el Ministerio de Hacienda, como fue mencionado en el tema de negociación colectiva. Según consta en los considerandos del texto del decreto, la EUS se estableció en respuesta a la situación existente en materia de remuneraciones del sector público que se traducía en el pago de diferentes rentas por un mismo trabajo, incluso dentro de un mismo servicio; por la falta de un sistema uniforme y la ausencia de normas que regulara los mecanismos de fijación de

estas remuneraciones con un criterio único, lo que provocaba la existencia de servicios considerados “postergados”.

Dado lo anterior, los objetivos de su establecimiento fueron:

- Eliminar las diferencias que se producen en las remuneraciones pagadas al personal que desempeña un mismo cargo.
- Definir clara y explícitamente la relación de remuneraciones que debe existir entre los diferentes cargos de la administración pública.
- Simplificar los sistemas de pagos del personal público.
- Extender la aplicación de las normas del sector público en estas materias a otras entidades.
- Uniformar las jornadas de trabajo y algunos de los aspectos más distorsionados en materias de personal.

A casi 40 años de su implementación, es claro que la EUS no ha cumplido los objetivos para los que fue diseñada y necesita una revisión y perfeccionamiento, particularmente en lo relativo a la simplicidad de los sistemas de pagos ya que como se verá a continuación, estos son de gran complejidad y sujetos a un número importante de variables. Y en la práctica, la creación de la EUS no eliminó las diferencias de remuneraciones, ya que a medida que se han creado nuevos incentivos o asignaciones especiales se han generado nuevas y mayores diferencias.

El decreto estableció, además, en su artículo 5°, remuneraciones adicionales o suplementos del salario que pueden recibir los funcionarios por los siguientes conceptos²⁶:

- Antigüedad
- Zona
- Gastos de movilización
- Gastos por pérdida de caja
- Viático
- Colación
- Cambio de residencia
- Asignación familiar
- Asignación por trabajos nocturnos o en días festivos
- Asignación de movilización establecida

Existe entonces un conjunto de componentes remuneracionales que dependen de los atributos personales (antigüedad, sistema previsional al que pertenece el funcionario, etc.) o de características del puesto de trabajo (asignación de zona, por ejemplo) y no de la productividad.

2. Incentivos por desempeño

Considerando que la EUS es un sistema rígido, con sueldos fijos y sin incentivos y que provee escasas herramientas para la gestión de personas, a mediados de los noventa comenzaron a incorporarse elementos de remuneraciones variables en función del mérito y productividad, combinando así los objetivos de modernizar y hacer más eficiente la gestión públi-

ca y aumentar las remuneraciones de los funcionarios públicos. Se empieza entonces a instalar una cultura de **compensaciones variables**, siguiendo la misma tendencia que se observa a nivel internacional, aplicada tanto a nivel de servicios específicos como al conjunto de la administración central.

Para la administración central, los incentivos por desempeño existentes son actualmente de dos tipos: el grupal y el institucional. Existen además los regímenes especiales que aplican solo a algunos servicios por criterios especiales o por desempeño, de los cuáles se mencionarán algunas experiencias²⁷.

- a. El **Sistema de Calificación Grupal** se aplica desde 2003 tras la Ley de Nuevo Trato (N° 19.882), y es una evaluación que se aplica a los funcionarios que se desempeñan en equipos, unidades o áreas de trabajo, y califica el grado de cumplimiento de metas anuales. Dependiendo del grado de cumplimiento se otorga un incremento remuneracional de entre un 4% y un 8% del sueldo base. Los equipos y las metas a cumplir son definidos por el jefe superior de servicio con mecanismos de consulta a los funcionarios. Como control, la ley establece que la unidad de auditoría interna debe verificar el cumplimiento de las metas.

Este incentivo reemplazó al incremento por desempeño individual establecido en 1998 que otorgaba un 4% de bonificación para el 33% de los funcionarios mejor evaluados según la evaluación que realizan las Juntas Calificadoras. Sin embargo, este sistema tuvo dificultades para cumplir sus objetivos, siendo la razón más poderosa el rechazo de las Juntas Calificadoras a diferenciar a los funcionarios según rendimiento, con lo cual estos quedaban empatados en puntajes máximos y para determinar el mejor 33% se debió recurrir a normar a través de dictámenes de Contraloría criterios de desempate, los que en muchas ocasiones terminaron siendo la antigüedad en el grado, en el servicio o en la administración pública. No es menos anecdótico que en muchos casos los jefes de servicio recurrieron a la práctica de ir turnando año tras año los tercios beneficiados por el incremento de remuneraciones, de manera de que éste quedó transformado en un ajuste igualitario de remuneraciones, en gran medida por la falta de

²⁶ Lo mismo se reitera en la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

²⁷ Para conocer detalles de estos regímenes especiales ver Pardo y Orellana (2009).

incentivos para los jefes de servicio –económicos o de otro tipo– y de respaldo para aplicar correctamente la herramienta²⁸.

- b. **La evaluación institucional** se vincula a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y tiene su origen en la Ley N° 19.553 y el Decreto N° 475 de 1998. Los PMGs consideran una serie de áreas a evaluar: recursos humanos, calidad de atención a los usuarios, planificación y control de gestión, administración financiera y enfoque de género. El programa comprende etapas de desarrollo o estados de avance de los cinco sistemas (áreas) en cada dependencia que sea evaluada bajo este esquema. El cumplimiento de los objetivos se premia con un bono en dinero que se agrega a la remuneración del funcionario en forma trimestral, que en este caso puede ser de un 3,8% o un 7,6% según el grado de cumplimiento. Luego, el año 2007 mediante la Ley N° 20.212, se estableció un aumento progresivo de los porcentajes de incentivo según nivel de cumplimiento de metas. Existe, además, un componente base del 15% no sujeto a desempeño.

El éxito de estos sistemas de incentivos por desempeño depende de la evaluación y de los indicadores de desempeño. Todos estos sistemas de evaluación y cumplimiento de metas, tanto individuales como colectivos e institucionales, se han caracterizado por un alto nivel de cumplimiento. Distintas evaluaciones, particularmente de los PMG, han apuntado a que se estaría dando un cumplimiento meramente formal (Banco Mundial, 2008); a que se tendería a evaluar más alto que lo merecido en el caso de las evaluaciones individuales, o bien algunos servicios fijan metas bajas para asegurarse que las van a cumplir (Portales, 2009: 372); y que estos instrumentos podrían terminar siendo una carga burocrática para los directivos más que un instrumento que ayude a la gestión de la organización (Waissbluth, 2006: 60).

Otro instrumento de incentivo institucional lo constituye el Premio Anual por Excelencia Institucional, creado en 2003 y gestionado por la Direc-

ción Nacional de Servicio Civil. A partir de 2008 son tres las instituciones premiadas anualmente con un premio equivalente al 5% de sus remuneraciones pagado en 4 cuotas anuales durante un año. Este premio se otorga en base a tres criterios: a) Cumplimiento de Compromisos Gubernamentales; b) Gestión de Usuarios, y; c) Gestión del Desarrollo de las Personas²⁹.

- c) Entre los **regímenes especiales**, que son diversos y responden a características específicas de cada sector, se pueden destacar los siguientes:
- El Servicio de Impuestos Internos cuenta con un estímulo según cumplimiento de metas de disminución de evasión tributaria, estímulo que es calculado en base a una fórmula³⁰.
 - La Tesorería General de la República cuenta con un estímulo por cumplimiento de metas de recaudación de deuda morosa recuperada en cobranza, asignación que va desde un 1,6% a un 32% según la recaudación.
 - El Servicio de Registro Civil e Identificación y el Servicio de Impuestos Internos tienen asignaciones especiales por niveles de calidad de servicio, que es medida externamente en base a la satisfacción de los usuarios³¹.

Otros servicios con regímenes especiales de incentivos ligados a desempeño son el Consejo de Defensa del Estado, la JUNJI, el Ministerio de Relaciones Exteriores, CONAF, la Comisión Chilena de Energía Nuclear, la Dirección Nacional de Aduanas y la Dirección del Trabajo.

Considerando los distintos tipos de incentivos por desempeño existentes, sean estos colectivos, institucionales o especiales, el cuadro 2 da cuenta de la cobertura en términos de instituciones.

Estos incentivos no son excluyentes entre sí y en su conjunto cubren a un 97,4% del total de funcionarios públicos (DIPRES 2005)³².

²⁸ Información obtenida de entrevistas con Julio Valladares e Isabel Undurraga y www.contraloria.cl.

²⁹ Las instituciones que han resultado beneficiadas con este premio desde 2003 han sido: el Servicio de Registro Civil e Identificación (2003, 2004 y 2007), la Dirección de Bibliotecas, Museos y Archivos (2005 y 2006), el Servicio de Impuestos Internos (2008, 2010), el Servicio de Cooperación Técnica (2008), el SERVIU de la Araucanía (2008), FONASA (2009), la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo (2009) y la Superintendencia de Salud (2009), JUNAE (2010), Superintendencia de Salud (2010).

³⁰ Ley N° 19.646 de 1999.

³¹ Leyes N° 20.342 y 20.431 de 2009 y 2010 respectivamente.

³² Estos datos se refieren a servicios centralizados, Gobiernos Regionales, Intendencias, Gobernaciones y Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización.

CUADRO 2: Cobertura de mecanismos de incentivo según tipo (año 2005)

Tipos de Mecanismos de Incentivos	Cantidad de instituciones	% respecto del total de instituciones
Institucional	199	91,7%
Colectivo	182	83,9%
Individual	21	9,7%
Especial	5	2,3%

Fuente: DIPRES 2005.

3. Otros beneficios

El tercer y último componente del sistema de remuneraciones corresponde, como se ha mencionado, a otros beneficios o beneficios económicos permanentes. Aquí se enmarca un plan de retiro voluntario anticipado aplicable a todos los funcionarios de carrera y a contrata que tengan 65 años o más (en el caso de los hombres) y 60 años o más (en el caso de las mujeres), mediante el cual a cambio de un bono por retiro, la persona voluntariamente jubila.

Aunque de características distintas, cabe mencionar que en 2003 se crearon además las llamadas “asignaciones por función crítica”, que constituyen una asignación que puede alcanzar hasta el 100% de las remuneraciones del funcionario como forma de complementar las remuneraciones de determinados profesionales y hacer más competitivos los cargos con respecto al mercado privado. Su distribución entre los distintos cargos es propuesta por los Subsecretarios o Jefes de Servicio a la DIPRES, quien determina el número y monto en porcentaje del sueldo base de asignaciones correspondientes a cada ministerio o servicio y que constan en la Ley de Presupuesto³³. Aunque esta asignación fue creada para atraer y retener el talento de profesionales especializados en el sector público, en la práctica se transformó en un estímulo distribuido entre el personal directivo y jefaturas intermedias, con lo cual se distorsionó su objetivo inicial.

Por último, cabe mencionar que al igual que en casi todos los países, existen también en Chile algunos grupos de empleados públicos que, debido a que

su renuncia generaría altos costos al Estado-empedor, desde fines del siglo XIX los más antiguos, reciben remuneraciones diferidas y contingentes a cumplir una permanencia mínima, en la forma de pensiones periódicas a partir de la desvinculación. En Chile es el caso de los Carabineros, miembros de Fuerzas Armadas, Gendarmería y Policía de Investigaciones.

Propuesta del Consorcio

Dado que el sistema de remuneraciones del sector público es de gran complejidad por la cantidad de asignaciones y beneficios que se aplican a distintas categorías o grados de funcionarios, además de la diversidad de regímenes especiales para determinados servicios o sectores, la presente propuesta se referirá únicamente a uno de los componentes de las remuneraciones: los incentivos por desempeño. A pesar de que no se considera óptimo el sistema de sueldo base más múltiples asignaciones o suplementos asociados ya que pueden ser distorsionadores³⁴ y dificultan la transparencia del sistema, su modificación no será parte de la propuesta en cuanto se estima que los incentivos por desempeño constituyen un mejor mecanismo de modernización de la gestión.

La introducción de incentivos asociados a desempeño a partir de 1998 con la Ley N° 19.553, ha producido un cambio cultural en los funcionarios ya que tanto ellos como las asociaciones de funcionarios los han aceptado, lo que crea una “ventana de oportunidades” para profundizar en la materia. Concretamente, se cree que en una nueva etapa en este camino –a

³³ Subtítulo 21 (gastos en personal), glosa 02 letra e).

³⁴ Particularmente notorio es el caso de las asignaciones de zona que pretende suplir las condiciones especiales derivadas del aislamiento o del costo de vida pero que, sin embargo, no se aplica en base a un índice reajutable de costo de vida, ni se actualiza a medida que cambia la realidad socioeconómica de cada zona, produciendo importantes distorsiones, en especial en regiones extremas.

lo que apunta la propuesta de los participantes del taller– los incentivos debiesen estar principalmente asociados a la calidad del servicio, estableciendo así el vínculo con el tema de la propuesta anterior sobre Orientación al Servicio.

En cuanto al nivel del incentivo, la propuesta se basa en construir sobre lo ya avanzado, planteando algunas mejoras generales a los mecanismos grupales e institucionales y recomendando la creación de un nuevo incentivo individual, aunque dirigido a grupos particulares como se detallará. Este incentivo propuesto es acotado, puesto que se considera que por factores culturales aún no es posible aplicar la evaluación individual de forma generalizada como mecanismo de medición para entregar incentivos individuales. Sin embargo, se espera que mejorando las otras herramientas, haciendo más estrictos los estándares y mediciones, y fortaleciendo la cultura de los incentivos asociados a desempeño, aumentará la aceptación de la evaluación individual. Esto se produciría como una consecuencia y permitiría que, mediante un real reflejo de los desempeños individuales, eventualmente puedan integrarse incentivos remuneracionales individuales adecuados para estimular mejoras en calidad de servicio. La revalorización de la evaluación del desempeño individual es pues un desafío para el futuro.

a. Incentivos grupales

Para este instrumento se considera fundamental ir asignando grados de discrecionalidad en la asignación de los incentivos por parte de los directivos dentro de ciertos márgenes o tablas establecidas por la DIPRES. Esta discrecionalidad debería aumentar gradualmente a medida que el servicio mejore su desempeño.

Además, se debe avanzar en que las metas de los Convenios de Desempeño Colectivo estén alineadas con los convenios que los directivos de Alta Dirección Pública suscriban con sus superiores. A pesar de que puede parecer obvio, esta coherencia no se da en la actualidad y por tanto los directivos tienen menos incentivos para conducir y apoyar el cumplimiento de las metas grupales. En la misma línea, las metas de los Convenios de Desempeño Colectivo deben estar alineadas con los objetivos institucionales y con las metas modernizadoras del Gobierno.

Finalmente, es importante que los instrumentos para evaluar cumplimiento sean objetivos y basados en metas medibles.

Estas medidas no requieren de modificaciones legales por lo que su implementación es factible tanto en el corto como en el mediano plazo.

b. Incentivos institucionales

Respecto al PMG las propuestas son:

- Negociar aumentos exclusivamente en el componente variable y no en el fijo.
- Aumentar la exigencia de las metas por la vía de que sean realmente representativas del quehacer y los desafíos de la organización.
- Permitir mayor flexibilidad en la aplicación al interior de cada servicio, para que estos puedan centrar sus metas en aquellas áreas más relevantes o de menor desarrollo, considerando que no todas las áreas tienen la misma relevancia ni el mismo grado de avance en los distintos servicios.
- Transitar desde el actual PMG basado en cumplimiento de estándares, a un PMG o un instrumento similar –de otro nombre– que centre la entrega de incentivos en base a calidad de servicio, medida por evaluadores externos. Este es el núcleo de lo que debe ser el incentivo institucional mejorado.

En cuanto al Premio Anual por Excelencia Institucional, puesto que ha resultado un instrumento valorado, se propone su ampliación a cinco instituciones por año y establecer limitaciones al número de veces que un servicio puede recibir el premio para ampliar así el número de servicios premiados. Por ejemplo, se puede establecer la condición de que un mismo servicio no lo pueda recibir en años sucesivos, sin desincentivar a aquellos que constantemente optan por obtenerlo.

c. Incentivos individuales: los cargos estratégicos y el caso de los profesores

Considerando el avance existente en materia de incentivos, tanto porque se ha logrado instalar este instrumento como porque se han establecido incentivos especiales para algunos servicios en particular, se considera que se puede dar un paso más e instalar un nuevo incentivo a nivel individual que aplique a áreas y cargos claves dentro de las instituciones y no a estas en su conjunto como ocurre en la actualidad.

Con el objetivo de que los profesionales puedan desarrollar carreras funcionales dentro de la administración pública, esto es, mejorar sus remuneraciones a medida que se adquieren calificaciones y experiencia

sin necesidad de aspirar a subir en la escala o a cargos directivos para mejorar su remuneración, se propone un Incentivo para **Cargos Estratégicos**.

Este incentivo aplicaría únicamente, al menos en una primera etapa, a profesionales y no a directivos ni administrativos, con el objetivo de potenciar áreas claves en la gestión pública. La detección de cargos estratégicos dentro de las instituciones dice relación con las metas país, las áreas de desarrollo estratégica, por lo que no corresponde que su definición quede exclusivamente a criterio del Jefe de Servicio.

Además de estas condiciones, otros criterios adicionales para determinar estos cargos serían:

- Manejo de montos importantes de recursos
- Conocimientos técnicos de los procesos involucrados
- Impacto del cargo sobre la ciudadanía
- Valoración del cargo en el mercado

Estos criterios no dicen relación con el nivel jerárquico del cargo. El objetivo es atraer a profesionales de alto nivel a ocupaciones que hoy se encuentran desprestigiadas y poco valoradas social y económicamente. En muchos casos son cargos en terreno, siendo el ejemplo más contingente hoy en día el de los fiscalizadores del Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), donde además de haber problemas con su escaso número, se requiere profesionales de mayores conocimientos y empoderados de su cargo para cumplir su misión de fiscalizar empresas con tecnología y/o recursos.

La entrega de incentivos para estos profesionales estaría sujeta a un convenio de desempeño, que sería renovable cada cierta cantidad de años, que pueden ser 3. Además, y considerando que la definición de las áreas estratégicas está vinculada a los objetivos de desarrollo y modernización del país, ésta debe revisarse en el mediano plazo, en 10 ó 15 años.

Se reconoce que la introducción de diferenciación entre cargos al interior de una institución probablemente encuentre resistencia de parte de los funcionarios; sin embargo, se cree que es en la dirección que se debe avanzar por lo que se plantea trabajar en la búsqueda del acuerdo que haga posible su implementación.

Finalmente, y a pesar de que no estaba inicialmente incluido en la pauta de los temas anteriores, se consi-

deró pertinente incorporar algunos elementos sobre una propuesta para el sector educación en cuanto es un tema que está en la agenda política actual y en el que se reivindica el incentivo individual.

Para el sector educación se propone utilizar el mismo incentivo para cargos estratégicos antes mencionado, tanto a nivel de profesionales del Ministerio y particularmente de la Agencia de la Calidad que se encuentra en tramitación, como también a nivel de profesores. Para estos últimos ya existe un instrumento de similares características como es el **Programa de Asignación de Excelencia Pedagógica**, por lo que se propone fortalecerlo y establecer diferencias de acuerdo a las condiciones del establecimiento en la línea de lo que es la asignación por desempeño difícil.

El objetivo de esta asignación, al igual que la asignación general para otros profesionales, es evitar que los profesores se vayan a cargos directivos en busca de mejores remuneraciones y estimular que los buenos profesores sean premiados. Se debe mencionar además que existe amplio consenso en esta materia por lo que es factible pensar en avanzar.

Fortalecer el instrumento individual no implica dejar de lado lo colectivo, por lo que igualmente se plantea darle mayor importancia al SNED, el **Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño** que evalúa a los establecimientos educacionales que reciben subvención estatal y otorga a los seleccionados un incentivo que se reparte entre el conjunto de los docentes. Este instrumento es relevante en cuanto considera una serie de factores para la evaluación, no únicamente los resultados del SIMCE, incluyendo también la integración de niños con dificultades de aprendizaje, la participación de profesores, padres y apoderados en el desarrollo del proyecto educativo, la superación respecto a resultados anteriores, entre otros elementos.

Anexo

Cuadro comparativo entre normativa para trabajadores del sector público y del sector privado

	Estatuto Administrativo	Código del Trabajo
Para quienes rige	Funcionarios públicos de la administración central. Excluye a organismos constitucionalmente autónomos como Contraloría, Banco Central, Consejo Nacional de Televisión, Consejo de Transparencia, empresas públicas además de las FF.AA. y de Orden, gobiernos regionales y municipalidades.	Trabajadores privados y de empresas públicas.
Libertad sindical	Desde 1994 reconoce el derecho de los trabajadores de la Administración del Estado, incluidos los de las municipalidades, de constituir, sin autorización previa, las asociaciones de funcionarios que estimen convenientes (ley 19.296).	Derecho a constituir organizaciones sindicales sin autorización previa de acuerdo a normas internacionales de libertad sindical.
Negociación colectiva	Prohibida. Se da de hecho una vez al año en el marco de la discusión del reajuste.	Permitida a nivel de empresa e inter-empresa, en este último caso con la autorización del empleador. Excluye a empresas públicas dependientes del Ministerio de Defensa y las que hayan sido financiadas en más de 50% por el Estado en los últimos dos años. El contrato colectivo suscrito tiene como piso las condiciones del contrato previo y rige por un período entre 2 y 4 años. Existe también la posibilidad de mediación y de arbitraje.
Huelga	No permitida. Se dan paros ilegales en el marco de las negociaciones que igualmente no están normadas.	Derecho a huelga reconocido solo en el marco de una negociación colectiva. Trabajadores en servicios esenciales obligados a proporcionar el personal indispensable para evitar daño.

Referencias

- Armstrong, Alberto; Rafael Águila y Darío Rodríguez. 2007. "Proposición de proceso de negociación colectiva para los sectores público y municipal". Concurso Políticas Públicas, Centro de Políticas Públicas UC.
- Banco Mundial. 2008. Chile: *Estudio de Evaluación en profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*.
- Banco Mundial. Administrative and Civil Service Reform. En web <http://go.worldbank.org/8TIWS89FQ0>.
- Barzelay, Michael. 2002. *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley-Los Angeles: University of California Press.
- Bustos, Daniela. 2003. "Diferencias salariales entre empleados del Sector Público y privado en Chile en los años 1990 y 2000". Caso de Estudio N° 71. Magister en Gestión y Políticas Públicas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Cardona, Francisco. 2006, 9 de noviembre. "Collective Relations in the Civil Service". Seminario "Social Rights and pensions for Civil Servants in some E.U. Member States".
- Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas. 2006, mayo. "Carta de Derechos de los Usuarios: Un compromiso con los Ciudadanos". Disponible en sitio web www.comisiondefensoraciudadana.cl
- Commission on 2020 Public Services. 2009. *A Brief History on Public Sector Reform*. Londres: 2020 Public Services Trust.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES), Ministerio de Hacienda. 2005. "Sistemas de Incentivos en la Administración Pública".
- Drago, Mario y Katherine Ross. "Separación institucional de funciones. Marco conceptual y experiencia comparada. En *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado - Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Fitzpatrick, Sean. 2007. "Overview on Civil Service Salary Systems in E.U. Member States and some Reform Trends". Conference on Civil Service Salary Systems in Europe, Bucharest.
- Gernigon, Bernard; Alberto Otero y Horacio Guido. 2000. *La negociación colectiva. Normas de la OIT y principios de los órganos de control*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Grönroos, C. 1990. "Marketing y gestión de los servicios". Ed. Madrid, Diaz Santos.
- Hodgens, Jane. 2001. "Comparatives study of contents of civil service statutes". Departamento de Gobierno y ley laboral y administración, Documento N° 5. Ginebra: OIT. <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/gllad/cs.pdf>
- Lahera, Eugenio. 2000. "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas". *Revista Reforma y Democracia (CLAD)*, N° 16.
- Liao, Hui y Aichia Chuang. 2004. "A Multilevel Investigation of Factors Influencing Employee Service Performance and Customer Outcomes". *Academy of Management Journal* 47 (1): 41-58.
- Löffler, Elke; Salvador Parrado y Tomas Zmeskal. 2007. *Improving customer orientation through Service Charters. A Handbook for improving quality of Public Service*. República Checa: OECD/Ministerio de Interior de la República Checa/Governance International.
- Longo, Francisco. 2002. "La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: mérito con flexibilidad". Washington: Diálogo Regional de Política, BID.
- López Camps, Jordi y Albert Gadea Carrera. 1998. *Servir al Ciudadano. Gestión de la Calidad en la Administración Pública*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000, S.A.
- Mascarenhas, R. C. 1993. "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand". *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 4, pp. 319-328.
- Mascott Sánchez, María Angeles. 2003. "Sistemas de Servicio Civil y sus reformas: revisión comparativa". México.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 2003. "Buenas prácticas de gestión pública en Chile". Proyecto de Reforma y Modernización del Estado.
- OCDE. 2005. *Performance-related Pay Policies for Government Employees*. OCDE. Oficina Internacional del Trabajo. Normas internacionales del trabajo. <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdsp1.htm>

- Organisation for Economic Co-operation and Development. Public Management Service. 1996. *Responsive government: service quality initiatives*. Paris-Washington, D.C: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Pardo, Carlos y Patricia Orellana. 2009. "Otros regímenes laborales especiales". En *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado-Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Portales, Carlos. 2009. "Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile". En *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma*. Santiago: Consorcio para la Reforma del Estado - Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ramió, Carles. 2001. "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". *Revista Reforma y Democracia* (CLAD), N° 21.
- Reid, Gary J. 2007. "Public Administration Salary Setting". Documento del Banco Mundial, 2007.
- Rexed, Knut. 2007. "The Pros and Cons of Career- and Position-based Systems". OCDE, Good Governance for Development in Arab Countries Initiative.
- Salinero, Jorge. 2006. "Veinte años de afiliación sindical y negociación colectiva en Chile: problemas y desafíos". *Cuadernos de investigación* N° 29. Santiago: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.
- Waissbluth, Mario. 2006. "La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso". Publicado en el Boletín Electrónico de la ESADE, Barcelona.
- Walker, Francisco. 2003. *La legislación laboral de los Estados Unidos de Norteamérica y Chile. Un análisis comparado*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Wormald, Guillermo y Ana Cárdenas. 2008. "Formación y desarrollo del Servicio de Impuestos Internos (SII) en Chile: un análisis institucional". Working paper N° 08-05f, The Center for Migration and Development, Universidad de Princeton.
- Zeithaml, Valerie, A. Parasuraman y Leonard Berry. 1990. *Delivering Quality Service. Balancing Customer Perceptions and Expectations*. Nueva York: Free Press.



Consortio para la **Reforma del Estado**



CONTACTO

El Comendador 1916, Providencia, Santiago / Teléfono: (+56-2) 354 5658 / info@reformadelestado.cl

www.reformadelestado.cl