

```

-----+-----
Codigo CVO          Panel Ingreso De Datos          Fecha 22-SEP-1993
-----+-----
Nip 93/19349      Hora 09:22      Tipodoc CAR      Caracter
-----+-----
Numdoc            Fechadoc 22-SEP-93      Destinatario CBE
-----+-----
Firma Edgardo Mimica Miranda      Sexo
-----+-----
Institución o Proyecto de Chile
Dirección
Ciudad Santiago      Región RM
Pais CHI
-----+-----
Derivada CBE      Fecha 22-SEP-93      Nop
-----+-----
Necesita Respuesta S
Nop Relacionado
-----+-----
Resumen ENVIA 4 TOMOS DE DOCUMENTOS DE TRABAJO CORRESPONDIENTE AL QUINTO
SEMINARIO "MODERNIZACION DEL ESTADO" QUE SE REALIZARA EL 1 OCTUBRE
INFORMA SOBRE REALIZACION X CONGRESO NACIONAL DE FILOSOFIA.
-----+-----
Next Screen para Realizar Derivaciones Externas
-----+-----
Transaction completed -- 1 records processed.
Char Mode: Replace Page 1      Count: *9

```

ARCHIVO



ARTURO AYLWIN AZOCAR
FISCAL

Atte.
Lilly

TELEFONO 6983769

ARCHIVO

Carlos: Te envío minutos que
 surgen de base a conferencia
 de prensa de hoy sobre el
 tema de "Modernización del Estado",
 dada por Filipichy M. Lima.

Asimismo te acompaño
 un documento de trabajo sobre
 gestión de Recursos Humanos en
 que hemos participado varios
 jefes y profesionales con experien-
 cia en la materia (Directores Interos,
 Tesorero General, Dirección Presupuesto,
 Dirección ITRP, el nascito, etc).

afectivamente

llllly

93/19349

ARCHIVO

GRUPO DE GESTION PUBLICA

SECRETARIA TECNICA

DOCUMENTO DE TRABAJO No1

LA GESTION DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA
(Síntesis)

Septiembre, 1993

1. INTRODUCCION

La modernización del Estado y el mejoramiento de la gestión pública conforman uno de los principales desafíos que habrá de enfrentar el país durante los próximos años. El conjunto de cambios estructurales que vive el país y el marco internacional en que se desenvuelve, ha proyectado serias demandas de cambio y modernización sobre el aparato estatal. Este desafío es compartido con otros países de la región e, incluso, por países de economías desarrolladas como Estados Unidos o Inglaterra. Ya sea debido a la redefinición del rol del Estado, o a la globalización de las economías, o a la incapacidad de los actuales sistemas para aumentar su cobertura sin detrimento de la calidad de los servicios ofrecidos, o al agotamiento de las prácticas de administración desarrolladas a comienzos de siglo, o al cuestionamiento de que está siendo objeto el Estado por parte de la ciudadanía, la modernización del Estado es inminente.

El Grupo de Gestión Pública forma parte de un proyecto orientado a explorar las posibilidades de mejoramiento de la gestión de los entidades y servicios públicos, en el marco del desafío de modernización del Estado. Su propósito es:

- i) Generar un diagnóstico de las prácticas actuales de gestión.
- ii) Desarrollar una propuesta que permita la modificación de aquellas prácticas que sean disfuncionales con un Estado moderno, eficaz y eficiente.

Constituido por directores de servicios y profesionales relacionados con el tema, el GGP ha traído a discusión los éxitos y fracasos de la última administración. En este sentido, el trabajo del GGP se diferencia de proyectos similares, en tanto los juicios y propuestas emitidos están sustentados por una experiencia directa en la gestión del aparato público -si bien también se han respaldado en la teoría vigente.

El quehacer del GGP también se diferencia de otros proyectos, en la medida en que ha decidido asumir las restricciones externas de los servicios y reparticiones públicas como un dato, concentrándose en la capacidad de cambio al interior de las organizaciones. Hubo coincidencia en que, en este sentido, hay un espacio importante que debe ser aprovechado, particularmente si la realización de cambios en la macroestructura, por su envergadura e impacto, amenaza con el inmovilismo.

Un primer esfuerzo del GGP fue la identificación de los temas prioritarios en el mejoramiento de la gestión de los servicios públicos. Hubo acuerdo en que la gestión de recursos humanos era central, y por ese motivo la discusión se abocó a dicho tema en la primera etapa.

El siguiente documento es una síntesis de las discusiones realizadas por el GGP respecto de la gestión de recursos humanos en la administración pública (AP).

Para analizar el tema de los recursos humanos se empleó la categorización hecha por Hax, A. y N. Majluf (1991). Esta identifica cinco categorías principales en el proceso de toma de decisiones en relación con la gestión de recursos humanos:

- i) Selección, ubicación y promoción.
- ii) Motivación e incentivos.
- iii) Evaluación.
- iv) Desarrollo de recursos humanos.

Naturalmente, estas categorías están fuertemente interrelacionadas, y es prácticamente imposible referirse a cada una sin mencionar alguna de las otras.

Por otra parte, es evidente que la gestión de recursos humanos se relaciona con otros temas de la gestión, como la definición de misión; los sistemas de control y evaluación de la gestión; la estructura organizacional y los mecanismos de coordinación; y otros.

En otras palabras, nos encontramos frente a un sistema: las organizaciones públicas y los procesos de toma de decisiones en su interior. No obstante, la categorización y el concentrarse en temas específicos -como el de la gestión de recursos humanos- permite un tratamiento sistemático del fenómeno.

2. DIAGNOSTICO Y PROPUESTA

2.1 Aspectos Generales

Una mirada a lo que ocurre en otros países nos permite desarrollar una visión optimista de la AP chilena, especialmente si consideramos a sus funcionarios. Apreciamos un nivel significativo de compromiso, un grado de calificación aceptable, y un sentido de honestidad y ética bastante elevado. Esto es bastante más de lo que pueden decir muchos de sus pares en la región. **Es posible cifrar expectativas en la posibilidad de desarrollar ventajas comparativas en nuestra AP, en la medida en que se haga una efectiva utilización de este valioso recurso.**

Sin embargo, hay coincidencia en que falta mucho para lograr el pleno aprovechamiento del potencial de este activo. Si existe, la función de gestión de recursos humanos ocupa un lugar menor en las instituciones públicas, lo que da indicios de la escasa importancia que se le reconoce al recurso humano.

Una primera evidencia: la revisión de las prácticas actuales en la AP, a la luz de las distintas categorías de toma de decisiones en la gestión de recursos humanos ya señaladas, permite concluir que hay una enorme necesidad de profesionalizar dicha gestión.

Los sistemas actuales de gestión son burocráticos, si bien relativamente simples y fáciles de administrar. En el fondo, reflejan las debilidades de la capacidad de gestión en general y de gestión de recursos humanos en particular. Las normas son aplicadas en forma estricta como salida fácil o modo de protegerse de resultados impredecibles.

Como tales, los sistemas son absolutamente insuficientes, ineficaces e ineficientes desde el punto de vista de la gestión moderna y las necesidades de la AP. A grandes rasgos, observamos:

1. El absoluto primitivismo del sistema de selección, ubicación y promoción de las personas. El problema se agrava cuando se advierte el nivel de influencia de los factores políticos en esta categoría de decisión, en el caso de directivos y funcionarios de confianza.
2. La casi inexistencia de prácticas de evaluación a nivel de la dirección superior de los servicios, así como en los otros niveles. En el mejor de los casos, existen (en el caso de los supervisores y personal administrativo); pero, o bien estos sistemas no se aplican, o son aplicados en forma inadecuada.

3. Asociado a lo anterior, serias debilidades en los sistemas de incentivos. En general, en los sistemas existentes no hay correspondencia entre el monto o tipo de incentivos y el nivel de desempeño de las personas. Lo anterior no es extraño si se piensa que no hay sistemas de evaluación adecuados.
4. Un sistema de incentivos limitado. Tradicionalmente las remuneraciones se consideraron como el principal incentivo a emplear por un administrador. Hoy en día, esta aproximación a la motivación de las personas se reconoce como insuficiente. En el caso de la administración pública, esta insuficiencia es particularmente evidente. Con frecuencia, los salarios no son competitivos con los salarios de mercado, y la motivación tiende a ser determinada por otros factores. Sin embargo, dichos factores no son adecuadamente reconocidos y, por lo tanto, administrados.
5. Dificultades derivadas del cúmulo de deficiencias ya señaladas, las que conspiran contra el desarrollo de una carrera funcionaria entendida como el desarrollo del individuo de acuerdo a sus capacidades e intereses y las necesidades de la organización.
6. La existencia de relaciones más bien verticales y autoritarias entre jefes y subalternos, en los distintos niveles de la AP. Al mismo tiempo, se constata el rol central que juega la capacidad de liderazgo.

A continuación revisamos en detalle la situación actual, así como posibles propuestas que pueden desprenderse de dicha revisión. En los casos que corresponde se diferencia entre los distintos estamentos de la AP.

2.2 Selección, Ubicación y Promoción

La Definición de Cargos en la AP

Un buen sistema de cargos es fundamental para la adecuada gestión de los recursos humanos de una organización. La definición más útil especifica objetivos así como habilidades, formación y experiencia requeridas para satisfacer los objetivos del cargo.

El sistema de cargos dentro de la AP es insuficiente y anacrónico. La categorización emplea el concepto de plantas y, dentro de ellas, la subdivisión por profesión en el caso de profesionales y técnicos y por cargos genéricos en el resto de los casos. Los cargos así definidos, no guardan una adecuada relación con las funciones que las personas desempeñan, y se dan casos de directivos realizando tareas administrativas o personas con la misma ubicación en la planta efectuando labores con responsabilidades y contenidos sustancialmente diferentes. Aparte de la percepción de inequidad

que ello genera, la actual estructura de cargos de la AP dificulta la gestión de los recursos humanos.

El Sistema de Selección, Ubicación y Promoción: Primitivismo

La definición de cargos es un paso previo y fundamental en el proceso de incorporación de personas a una organización. Siempre y cuando sea apropiada. En la AP la definición de cargos tiende a convertirse en un lastre en vez de constituirse en una herramienta de diseño estratégico. En consecuencia, el proceso de selección, ubicación y promoción del personal en la AP es considerado rudimentario, especialmente si se compara con lo que ocurre en el sector privado. **El sistema es relativamente sencillo, pero limita considerablemente la posibilidad de una gestión de recursos humanos activa, que permita la incorporación y desarrollo de las personas en concordancia con las metas y necesidades de las instituciones.**

Especialmente en los niveles superiores, la selección mediante concurso es, fundamentalmente, un ejercicio burocrático. Ya sea por "cuoteos" o compromisos partidistas, la función de selección se ve influenciada por factores políticos, más allá de los cargos que, necesariamente, deben ser de confianza.

En los niveles medios e inferiores, los grados son ocupados de modo automático, utilizando el criterio de antigüedad de los funcionarios. Con esto, la ubicación de las personas no obedece necesariamente a sus conocimientos, habilidades y experiencia. Otro impacto es que la promoción deja de constituir un premio al buen desempeño. Además, prácticamente no hay incorporación de gente nueva a las plantas de personal.

La movilidad horizontal, particularmente la movilidad entre servicios, es escasa, por cuanto afecta la antigüedad de la persona en la institución y su clasificación en la escala única. Este es otro mecanismo subutilizado, que podría permitir una mejor asignación de los recursos humanos de los servicios, así como un mayor desarrollo y motivación de las personas.

La jubilación es tema aparte. Si bien durante el actual gobierno se mejoraron significativamente las condiciones de jubilación, el problema de fondo, es el bajo nivel de remuneraciones que determina el monto de dichas jubilaciones. Lo anterior explica la renuencia a retirarse del sector, y la elevada edad promedio del personal de la AP. La existencia de "hueseras" es una consecuencia de esta situación, así como de las complicaciones para prescindir del aporte de un funcionario de planta. Sobra decir que las "hueseras" son un atentado contra la dignidad de las personas, el clima laboral y la eficiencia de las instituciones públicas.

Una situación distinta se enfrenta con el personal a contrata ya que, en este caso, los directivos de los servicios tienen mayor

control sobre los criterios de selección y ubicación dentro de la organización.

Una Reflexión

No debe perderse de vista que aún cuando el sistema vigente pueda parecer absurdo tiene su racionalidad. La antigüedad es un modo de resguardo contra la subjetividad y la politización de que a veces es objeto la AP. Luego la antigüedad debería cumplir algún papel en un sistema ideal de promoción, complementado con la evaluación del desempeño de la persona, sus conocimientos, habilidades, experiencia e intereses.

Asimismo, la rigidez en la aplicación de la norma responde a la falta de capacidades de gestión, así como a la necesidad de protegerse frente a posibles denuncias derivadas del no cumplimiento de procedimientos. En este sentido, se requiere la profesionalización de la gestión de recursos humanos, capacitación, y cambios culturales profundos en el sistema que aumenten el nivel de autonomía y estimulen la innovación, puntos que abordaremos más adelante.

Urge Desarrollar la Función de Selección, Ubicación y Promoción

Si los recursos humanos son verdaderamente centrales en las organizaciones públicas y un elemento clave en el mejoramiento de la gestión, es necesario profesionalizar la función de selección y ubicación, e introducir prácticas modernas. Las decisiones que se toman a este nivel afectarán significativamente -y por largo tiempo en el caso del personal de planta- las posibilidades de la institución.

Los cargos de la AP deberían definirse en función de los conocimientos, habilidades y experiencia requeridas por la función a desempeñar y la cultura de la organización. Y este trabajo debería abarcar la totalidad del servicio en cuestión, incluyendo cargos directivos.

Los concursos deberían ser legitimados, rescatándose su propósito original. Es imprescindible asegurar la idoneidad de los funcionarios públicos, mediante la exigencia de los requisitos del cargo y la realización de los exámenes pertinentes. Estos concursos además de especificar cargos y requisitos, deberían identificar el lugar al cual la persona será designada.

Se propone además mejorar la eficiencia de los procesos de búsqueda, por ejemplo, mediante el intercambio de bases de datos sobre potenciales candidatos.

La selección y contratación de personal deberían ir acompañadas de capacitación, para facilitar el proceso de incorporación y ajuste a la institución.

Las consideraciones políticas deberían quedar limitadas a los niveles directivos más altos. Incluso en este caso, el factor político debería ser complementado con la definición del perfil requerido en cuanto a conocimientos, capacidades y experiencia. En los otros niveles, debería tenderse al desarrollo de funcionarios de carrera, de alta calificación, que, entre otras cosas, establezcan puentes entre una y otra administración política y faciliten la continuidad de la misión y de las labores de la institución.

Los ascensos también deberían ser función de las competencias de la persona, y sometidos a concursos, abriendo la posibilidad de que los cargos sean ocupados no sólo por gente de la institución sino también por personas ajenas a ésta.

La incorporación de personas ajenas a la institución plantea conflictos con el concepto tradicional de carrera funcionaria. Sin embargo, en la medida en que se den las herramientas adecuadas al personal de planta -particularmente capacitación-, para que éste se pueda presentar en condiciones favorables a los concursos, no deberían presentarse problemas. El objetivo de abrir los concursos será el de tener la mejor gente en cada cargo -y no necesariamente incorporar gente de afuera. En consecuencia, cumplir con los requisitos y ganar el concurso será motivo de orgullo y reconocimiento a la excelencia de la persona.

También debería estimularse la movilidad horizontal, tanto dentro de los servicios como entre servicios, levantando las restricciones y desincentivos actuales.

Por Ahora, el Sistema de Contrata ha sido la Alternativa

Como se señalara, el sistema de contrata da mayor flexibilidad a los directivos de los servicios. Este sistema, usado preferentemente para la contratación de profesionales, se ha convertido en un instrumento importante para los jefes de servicio. Este sistema puede permitir no sólo establecer una mejor relación entre el desempeño del individuo y su remuneración, sino además evita los problemas de la inamovilidad y de la aplicación rigurosa de reglamentos que entraban el funcionamiento eficiente de los servicios. En este grupo es más fácil desarrollar evaluaciones y otorgar incentivos, dadas las actuales condiciones.

Además, en la etapa de incorporación de personal profesional a la institución, este sistema permite un período de prueba que garantice la idoneidad del individuo.

A la fecha, la mayor desventaja de este sistema es la sensación de inequidad que tiende a provocar con los funcionarios de planta, en la medida en que hace más patente la brecha salarial, esta vez al interior de la organización.

En la medida en que se mejore la situación de remuneraciones y condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, esta puede ser una opción de más largo plazo para reforzar el proceso de flexibilización de la gestión de los servicios.

La Externalización de Funciones

La contratación de servicios de terceros es un instrumento que no debe perderse de vista. Es más, en el actual estatuto administrativo están dadas las condiciones para que los servicios públicos se concentren en aquellas funciones que les son propias, en tanto las otras pueden ser delegadas a terceros.

Este sistema puede contribuir a aumentar la eficacia de los servicios a la vez que también contribuye a aumentar los grados de flexibilidad en la administración de recursos humanos.

2.3 Evaluación

Evaluaciones en la AP: una Experiencia poco Grata

La experiencia de evaluación realizada el año pasado fue desastrosa. La calificación de los funcionarios de la AP básicamente consistió en la aplicación de leyes y reglamentos de larga data, reactivando un proceso suspendido por varios años. La escala utilizada, de cuatro niveles, distinguía entre niveles de excelencia, desempeño satisfactorio, desempeño dudoso y mal desempeño. La tendencia fue a ubicar a la mayoría de los funcionarios en lista 1 -nivel de excelencia-, desvirtuando el sentido de la escala. Demás está decir que sólo un número ínfimo quedó en lista 4.

Quienes pretendieron aplicar el sistema de evaluación en forma estricta no sólo debieron enfrentar un fuerte conflicto con sus empleados, los que tomaron como punto de referencia los criterios empleados por la mayoría de los directores de servicios. Además fueron presionados por sus propios pares para ajustar la escala hacia arriba, alterando la evaluación original.

El fracaso de la evaluación se debe en parte a:

- i) La calidad del sistema de evaluación empleado. Es difícil justificar la evaluación de un empleado sobre la base de un sistema acerca del cual no se tiene convicción y, por el contrario, se sabe que es incompleto. Las actuales prácticas de evaluación no tienen relación con el desempeño de las personas y el cumplimiento de las metas y objetivos de la institución. Se llega incluso al absurdo de evaluar el buen o mal desempeño de un funcionario de acuerdo al número de atrasos que presenta en el año, a falta de criterios objetivos de evaluación. En general, se evalúa el cumplimiento de normas y reglamentos y no los resultados obtenidos.

- ii) El nivel de información que se entregó a la gente al momento de ser evaluada. Incluso en el caso de que el sistema de evaluación sea racional y efectivo, el funcionario que es evaluado necesita entender el sistema y su razón de ser. Es importante que entienda que la lista 1 involucra un nivel de excelencia y que la lista 2 no es motivo de bochorno. Asimismo, debe entender que no se trata de evaluar por evaluar, ni menos aún de perjudicar arbitrariamente a algunas personas. Más aún, debe entender que la evaluación es una forma de lograr un mayor desarrollo profesional y personal.
- iii) El grado de competencia de evaluadores y evaluados para participar en este tipo de procesos. Se ha llegado a sugerir la existencia de una explicación de carácter sociológico que situaría a los chilenos como incompetentes en el ámbito de la evaluación, particularmente, la capacidad para expresar y aceptar juicios negativos. Esta puede ser desarrollada.
- iv) La capacidad de los evaluadores para soportar cierto nivel de conflicto. Se indica que si bien puede tener sentido evitar la creación de situaciones de conflicto crítico, el cambio llevará inevitablemente asociado cierto nivel de conflicto.
- v) Una evaluación negativa de la planta de empleados de un servicio puede convertirse en un arma en contra del evaluador. Si hay mucha gente que no es evaluada en forma óptima, es que presenta algún tipo de problema en su desempeño; implícitamente se está dando señales acerca de una dirección deficiente.
- vi) Falta de coordinación y apoyo entre los directores de distintos servicios.

Las expectativas para la próxima evaluación, en vista de este antecedente, no son muy promisorias, en la medida en que estos elementos permanezcan inalterados¹.

Diferenciación al Interior de los Sistemas de Evaluación

Una cuestión central es la capacidad del sistema de evaluación para diferenciar entre buen y mal desempeño, calificación que debe ser función de las metas y objetivos de la institución y no del número de horas presente en la institución o el número de atrasos. De otro modo, el sistema de evaluación es irrelevante e incluso pernicioso.

¹ Quienes aplicaron la evaluación en forma estricta, señalaron que quienes fueron evaluados en los niveles inferiores de la escala, si bien fueron posteriormente reubicados en lista 1, tendieron a mostrar mayor preocupación por mejorar su desempeño.

Cabe señalar que la capacidad de diferenciación del sistema de evaluación no obsta para que el sistema de evaluación sea común a los distintos servicios públicos, al menos en sus criterios fundamentales, dando mayor objetividad al sistema. Complementariamente, habrá que incorporar indicadores de desempeño específicos a la organización, las tareas en cuestión y las condiciones en que estas se efectúan.

Disponer de un sistema semejante ayudará a evaluar la marcha de la institución; a identificar la contribución efectiva de las personas al funcionamiento del servicio; a generar incentivos adecuados para el cumplimiento de metas y objetivos; a eliminar inequidades como que buenos y malos funcionarios reciban el mismo tipo de compensaciones y remuneraciones; en suma, a reunir las fuerzas y energías de la organización en pos de su misión y metas.

Cómo Mejorar el Sistema de Evaluación?

Es importante enfatizar que la reciente evaluación del desempeño de los funcionarios no constituye una innovación propiamente tal, sino la reedición de un procedimiento cuyos leyes y reglamentos son antiguos. Mejor razón aún para hacer una revisión y modificación del sistema, de modo que refleje tanto las dificultades prácticas de la implementación de este tipo de procesos como las nuevas necesidades de la AP.

Las razones señaladas para el fracaso de la experiencia de evaluación entregan las pistas necesarias para el diseño de un sistema de evaluación efectivo y eficiente. El sistema debería tender a evaluar cumplimiento de objetivos y no cumplimiento de normas o reglamentos. **Por esto, el punto de partida es la clarificación de la misión, metas y objetivos de las instituciones, así como las responsabilidades asociadas a cada cargo.** Aunque parezca trivial, este es un tema no resuelto en la mayoría de los servicios e instituciones públicas. Sólo así es posible diseñar un sistema que mida efectivamente el grado de cumplimiento de metas y tareas asignadas.

Además, debe ser un sistema que abarque todos los niveles de la organización -incluyendo a los directivos-, claro, comprensible, conocido y aceptado por los involucrados. Esta es una de las tantas áreas en las que las personas pueden ser incorporadas como parte activa del diseño organizacional de una institución pública, como forma de hacer efectiva la participación y el compromiso. Un período de marcha blanca también puede contribuir a mejorar el entendimiento y aceptación del sistema.

Y a propósito de participación y compromiso, la aplicación del sistema de evaluación es otra área en la que las personas pueden participar, convirtiéndose en un agente activo del proceso y transformando el sistema en una herramienta de aprendizaje y desarrollo.

También se recomienda que la evaluación incorpore elementos relacionados con el desempeño del equipo al que la persona pertenece.

La evaluación de personas es un tema complejo y es imposible pretender desconocer esta realidad. Entre otras cosas, el grado de objetividad de los sistemas, especialmente en la etapa de su aplicación, siempre será relativo. No obstante, siempre habrá de hacerse un esfuerzo para que el sistema y su aplicación sea más que menos objetivo.

La aplicación del sistema debe contar con el respaldo tanto de los directivos como de las personas que serán evaluadas. Igualmente importante es el respaldo externo que puede lograrse mediante la coordinación entre los distintos directores de servicio, y la existencia de una macroestructura consistente. Finalmente, la comprensión y el apoyo de los sectores políticos no es menos importante, cuestión que, por ejemplo, puede ayudar a eliminar la identificación de buenas o malas evaluaciones con favoritismos o persecuciones.

Entre los factores que conspiraban contra un buen proceso de evaluación mencionamos la competencia para evaluar, formular o recibir juicios negativos, y aceptar cierto grado de conflicto. Superar estas y otras limitaciones involucra un cambio cultural, proceso que puede ser apoyado mediante el entrenamiento y capacitación de los involucrados. La intervención externa puede ser un elemento facilitador para enfrentar el conflicto y la puesta en marcha de procesos que son de naturaleza compleja.

Pues bien. Tenemos un sistema de evaluación, diseñado sobre la base de objetivos y responsabilidades, un sistema equitativo, claro, aceptado. Pero la efectividad del sistema está por verse. Dependerá de que la información generada por el proceso de evaluación se traduzca en acciones consistentes. En particular, dependerá de su vinculación con el sistema de incentivos.

2.4 Motivación e Incentivos

Más allá de los Incentivos, las Remuneraciones de la AP plantean un Problema de Equidad

Las remuneraciones son el principal incentivo empleado por la gestión tradicional de recursos humanos. En parte porque es un incentivo cómodo y poco costoso en términos de su administración.

Al margen del cuestionamiento que pueda hacerse de las remuneraciones como el principal incentivo para obtener la contribución de las personas a las metas de una organización en general, y de un organismo público en particular, hoy existe un conjunto de discusiones candentes sobre el tema.

Existiría evidencia en cuanto a que, a todo nivel de la AP, las remuneraciones tienden a presentar un diferencial significativo en relación con su contraparte privada. En parte, esto se debería a las políticas de remuneraciones aplicadas durante los años 80, las que contribuyeron a profundizar la brecha con el sector privado. Las diferencias son observables en los distintos niveles de la AP, pero se aprecian aumentos de la diferencia en cierto tipo de especialidades. También hay cierta correlación con las edades, observándose diferencias menos pronunciadas a la entrada en la carrera, ya que la escala única es más plana.

Luego, más allá de utilizar el mejoramiento de las remuneraciones de la AP como una forma de mejorar los incentivos del sector, hay un problema de equidad horizontal en la sociedad.

Un punto aparte merece el tema de la antigüedad y las escalas de remuneraciones. La escasa movilidad de los funcionarios (esta vez dentro de los grados de la AP), determina que, con frecuencia, una persona que ha entregado varios años de su vida al servicio público gane exactamente lo mismo que alguien que recién se incorpora. Si aceptamos que la antigüedad es, en alguna medida, un indicador del grado de experiencia y destreza de la persona, se produciría un problema de equidad al interior de la institución.

En Términos de Eficiencia, las Remuneraciones son también un Problema Complejo

Pero el tema de las remuneraciones tiene otras variantes. Una inquietud frecuente es: ¿hasta qué punto las remuneraciones reflejan efectivamente la productividad de las personas? Hay algunos que plantean que en los niveles inferiores de la escala, los empleados recibirían una remuneración por sobre su productividad, en tanto en los niveles superiores se daría la situación inversa. Este argumento se fundamenta en el costo de oportunidad real de las personas y la dificultad que podrían tener ciertos funcionarios de encontrar un trabajo con una remuneración similar en el sector privado.

La argumentación tiene matices. Es posible que, por el tipo de trabajo, la especialización y la experiencia adquiridas, una persona no tenga mayores alternativas en el sector privado. Es posible que cierto tipo de conocimientos y experiencias sea específico de la función pública y que si bien no tienen mayor valor en el sector privado si son importantes en el sector público.

Puede haber además un elemento de profecía autocumplida: una imagen negativa del funcionario público cierra puertas en el sector privado y perjudica su autoestima, disminuyendo su productividad y respaldando el prejuicio inicial.

Por último, un salario bajo puede inducir una productividad baja, en el estilo de lo que plantean los modelos de salarios de eficiencia: el nivel de esfuerzo aplicado a una tarea es función del nivel de salarios.

Motivaciones en la AP: Definitivamente algo más que Remuneraciones

Las reflexiones hechas por el GGP confirman que las remuneraciones no son el único, ni siquiera el principal elemento de motivación en la AP. Es sabido que las remuneraciones son insuficientes.

Por otra parte, con frecuencia los empleados fiscales perciben una falta de valoración de su trabajo, no sólo por parte de la comunidad, sino también de sus jefes. La mantención de bajas remuneraciones y condiciones de trabajo deficientes son, por ejemplo, un juicio implícito con respecto al valor de este recurso en la AP. Esto se vuelve especialmente patente cuando en el mundo externo están ocurriendo cambios veloces y fundamentales, tanto en cuanto a las estrategias de gestión de recursos humanos y la revalorización de las personas en el desempeño de una organización, como respecto de las tecnologías y condiciones de trabajo en el sector privado.

Sin embargo, la rotación de los funcionarios públicos es baja, comparada con la correspondiente a la de las empresas privadas: 5% versus rotaciones que llegan hasta el 25%. Parte de este fenómeno puede ser explicado por la falta de oportunidades equivalentes en el sector privado.

En el caso de ciertos grupos, como el de las mujeres, la AP tiene atractivos comparativos en términos de horarios de trabajo, tipo de prestaciones sociales, y la ausencia de diferencias salariales.

Otros grupos no encontrarían espacio en el sector privado, dado su grado de calificación y experiencia, ya que su tipo de especialización no sería demandada por éste.

La estabilidad también parece ser un elemento clave. Esta permite el endeudamiento de más largo plazo de los funcionarios, ya sea en el ámbito del consumo de bienes como de la educación.

¿Pero es esa la única explicación? Quien pretenda encontrar respuestas sólo en este argumento, verá considerablemente limitada su capacidad para mejorar los resultados de su gestión, si bien es una salida cómoda al desafío que plantea la gestión de recursos humanos. **Pensar que las personas se quedan en la AP sólo porque no tienen alternativas, involucra una descalificación tajante de las capacidades presentes y potenciales de los recursos humanos de la AP.**

También hay que considerar el espíritu de servicio público que aún conservan ciertos funcionarios. En particular, los directivos de

la AP exhibirían un alto grado de vocación pública. Este espíritu de servicio público podría ser estimulado en la medida en que los líderes de los servicios incorporaran este elemento dentro de su gestión.

Y a propósito de los directivos, una reflexión preocupante. Durante estos cuatro años, la motivación de los cuadros directivos de la AP ha estado ligada de modo importante al hecho de participar en un proceso de transición y consolidación democrática. En la medida en que estos objetivos se logren, atraer directivos de buen nivel a la AP en las presentes condiciones de remuneraciones se torna cada vez más difícil.

Entonces, qué Hacer?

Es claro que parte importante de las motivaciones de los funcionarios públicos provienen de elementos no salariales. Luego, al momento de revisar el actual sistema de incentivos es necesario estudiar tanto el tema de las remuneraciones como los otros elementos.

En cuanto a las remuneraciones, ya se señaló que es necesario cerrar la brecha existente entre el sector privado y el público. Por supuesto, lo anterior debe ir acompañado de la implementación de un sistema de evaluación que garantice que desempeño y productividad están ligados a las compensaciones recibidas.

En cuanto a la utilización de las remuneraciones como elemento de incentivo, un obstáculo importante en el caso del personal de planta, es la Escala Única de Sueldos. En la medida en que ésta se mantenga, se propone que los reajustes generales sean moderados, que se establezcan incrementos diferenciados, y que se defina un ítem presupuestario que permita el otorgamiento de incentivos monetarios diferenciados ligados al desempeño.

En el caso particular de los directivos de los servicios se podría extender la Escala Unica de Sueldos (EUS), a fin de permitir mejorar la renta de los estamentos superiores.

De liberarse la restricción de la EUS -en la medida en que se encuentre otro sistema que dé garantías equivalentes de transparencia y equidad-, las rentas deberían depender no sólo del grado de la persona, sino además del cargo ocupado (y por lo tanto sus calificaciones y responsabilidades) y de la evaluación de su desempeño.

Respecto a la antigüedad o, mejor dicho, la experiencia acumulada, se propone reconocerla mediante un sistema de acreditación. Esto permitiría mejorar las remuneraciones de ciertos grupos y sus oportunidades para acceder a niveles superiores. En paralelo, debería seguirse el ejemplo de algunos servicios que han estimulado la incorporación de personal sin grado académico pero con

experiencia a programas de capacitación especiales que permiten obtener grados profesionales.

En cuanto a los incentivos no monetarios, entender mejor las motivaciones de los funcionarios públicos y trascender explicaciones simplistas es un paso crucial, en términos de aprovechar el potencial de los recursos humanos de la AP.

En este sentido, **es fundamental rescatar la dignidad del servicio público, así como el reconocimiento y premiación del buen desempeño.**

El aprovechamiento del potencial de las personas también es un elemento de motivación, más allá de las consecuencias obvias sobre la eficiencia. La polifuncionalidad, la movilidad horizontal, el enriquecimiento del trabajo, la capacitación y el desarrollo de la carrera son elementos que deberían ser explorados.

2.5 Desarrollo de Recursos Humanos

Una Nueva Muestra del Atraso en la Gestión de los Recursos Humanos en la AP

El desarrollo de los recursos humanos en la AP no ocupa un lugar preponderante en la agenda de los responsables de la gestión de recursos humanos, con algunas excepciones. Se tiende a confundir desarrollo de carrera con carrera funcionaria, y esta última con la garantía de la inamovilidad funcionaria.

La capacitación, herramienta crítica en el desarrollo de los recursos humanos, es una acción que no es parte integral del diseño estratégico de las instituciones, si bien hay algunos servicios que han comenzado a darle importancia y recursos.

Por otra parte, la promoción de las personas, tal como señaláramos, queda sujeta fundamentalmente al criterio de antigüedad, desligada de las capacidades y potencialidades de la persona y las necesidades de la organización.

La Inamovilidad: un Arma de Doble Filo

La inamovilidad, si bien puede ser un factor importante en cuanto a la atracción y retención de los funcionarios públicos, es una práctica -más que un reglamento- entronizada en la cultura funcionaria que juega en contra al momento de introducir cambios. La percepción de amenaza que experimentan algunos sectores obedece fundamentalmente a la pérdida de inamovilidad que la modernización pueda significar. La amenaza de los puestos de trabajo. Esta es una preocupación -real o ficticia- que deberá ser atendida si se quiere disminuir la resistencia al cambio.

Por otra parte, cuando la inamovilidad implica limitaciones para el ejercicio de premios y sanciones al desempeño de los funcionarios, se crean situaciones de claro desincentivo e injusticia, afectando la motivación de los individuos.

En tanto persista la práctica de la inamovilidad funcionaria, y la renuencia a utilizar los mecanismos existentes para prescindir de aquellas personas que ya completaron su ciclo de aporte a la organización, será difícil lograr un mejoramiento sustantivo de las remuneraciones de los empleados de la AP.

No Confundir Desarrollo de Carrera con Inamovilidad Funcionaria

Como se dijo, no existe un buen sistema de selección, lo que sumado a las debilidades del sistema de evaluación e incentivos, impide una efectiva función de desarrollo de los recursos humanos de la AP. Por esto no es de extrañar que se tienda a confundir el desarrollo de una carrera funcionaria con la inamovilidad en el cargo, más un escalafón rígido.

Sin embargo, la práctica del desarrollo de carrera es algo radicalmente distinto. Implica posibilitar el desarrollo de habilidades en el individuo de modo de facilitar su propio crecimiento, de acuerdo a sus aptitudes, intereses y desempeño, de modo acorde con las oportunidades y necesidades de la organización.

Es necesario que exista una carrera funcionaria entendida en estos términos, ya que forma parte de las motivaciones del individuo: desarrollar su potencial, crecer, servir.

Es más: idealmente debería ser una tarea compartida entre los encargados de recursos humanos, los superiores y la persona. Esta última debería ser parte activa en el proceso de diseño de su carrera al interior de la organización. Si ello se logra, es posible que en la medida en que sus posibilidades de aportar a la institución se vean copadas, sea la persona misma quien decida su retiro en busca de otras áreas de realización personal, resolviendo así el problema de la inamovilidad, como obstáculo a una adecuada gestión de los recursos humanos.

Profesionalización de los Recursos Humanos de la AP en un Sentido Amplio

La profesionalización de los recursos humanos de la AP es una tarea imprescindible. Con ello no queremos significar que todos los funcionarios deban tener un título universitario, sino más bien la actualización de la carrera y su elevación a un nivel de excelencia. Es decir, **entendemos el concepto de profesionalización como sinónimo de tarea bien desempeñada, con rigor, con responsabilidad, con eficiencia, con calidad total.**

Para esto, los funcionarios públicos requieren capacitación. Y otras cosas más. Aparte de ser un elemento de desarrollo personal y de motivación, la capacitación es una tarea central en las organizaciones que buscan su modernización. Por ejemplo, la mera introducción de computadores en los servicios no garantizará la mayor rapidez y eficiencia.

Por otra parte, puede ser un modo de enfrentar el deterioro puntual que pueda haber sufrido la calidad de los funcionarios de carrera, a raíz de la contratación y selección indiscriminada ocurrida durante el régimen pasado.

Además, ya señalamos cómo la capacitación puede ser una forma de posibilitar el reconocimiento de la experiencia adquirida tras largos años de trabajo en la AP.

Entre las "otras cosas más" **queremos enfatizar la importancia de las señales enviadas por los líderes de la organización, en cuanto a los valores y prioridades de ésta, así como la estructura misma de la institución.**

La movilidad dentro y entre los servicios también puede ser un instrumento interesante de capacitación y desarrollo. Su factibilidad dependería del reconocimiento de la antigüedad, a pesar de los cambios, en caso de que los años sigan siendo un criterio determinante para el grado y la remuneración de la persona.

Si se logra la profesionalización de la AP, en este sentido amplio, la apertura de los concursos o la incorporación de personal a contrata o la externalización de funciones serán menos amenazantes para los funcionarios. Estarán en condiciones igualitarias para enfrentar la posible competencia externa. Es más, tendrán ventajas comparativas gracias a su mayor experiencia.

También puede ser conveniente aumentar el número de profesionales y técnicos, en el sentido estricto, como forma de dinamizar y acelerar el cambio cultural que la AP requiere. Hoy el 7% de la planta de la AP está constituida por profesionales. Duplicar esta proporción -ya sea mediante desarrollo interno o incorporación- puede ser una importante contribución, si bien no alterará significativamente la actual composición de la AP.

Una buena señal de que el proceso está, efectivamente, desencadenándose será el reconocimiento del trabajo en el sector público como una opción atractiva de desarrollo profesional.

3. REFLEXIONES FINALES: ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LAS POLITICAS DE CAMBIO

Profesionalización de la Gestión de Recursos Humanos

Es urgente profesionalizar la gestión de recursos humanos en la AP. Esto tanto a nivel de quienes tienen esa función específica bajo su responsabilidad, como de todo aquel que esté involucrado en la dirección de personas y trabajo de equipo. Es el único modo de asegurar que el cambio no se traduzca en nuevas reglas. Desarrollar la capacidad de gestión involucra capacitar en temas como liderazgo, motivación, comunicaciones, trabajo en equipo, evaluación, etc. No menos importante es el desarrollo de las habilidades para innovar en quienes tienen a su cargo estas delicadas funciones.

Naturalmente, este esfuerzo de profesionalización debe ir acompañado de los recursos y herramientas necesarias para posibilitar una gestión moderna, más allá de las condiciones particulares de quienes asumen este tipo de responsabilidades. Es decir, las estructuras internas y externas deben ser consistentes con dicha profesionalización.

Grado de Autonomía en la Gestión de Recursos Humanos

Una disyuntiva fundamental que se plantea es la uniformidad versus la diferenciación. Es decir, el grado en el cual es posible descentralizar la gestión de los recursos humanos de la AP, y en última instancia, el grado de autonomía con que cuenta un director de servicios.

Actualmente las políticas de gestión de recursos humanos de la AP son definidas en forma centralizada. Los sistemas de evaluación, el criterio con que éstos se aplican, y las escalas de remuneraciones, son decisiones centralizadas.

Tras esa uniformidad hay varios elementos:

- i) La necesidad de garantizar una mínima transparencia en las políticas aplicadas por entidades públicas, particularmente cuando éstas involucran la asignación de recursos fiscales. Mediante un sistema uniforme se da cuenta de posibles desconfianzas de la ciudadanía respecto a la gestión de los funcionarios públicos.
- ii) El tipo de organización que poseen los empleados fiscales y la forma en que dicha organización se relaciona con quienes toman las decisiones pertinentes. Específicamente, la negociación de las condiciones de trabajo es un tema que se discute entre el ejecutivo y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales. Aquí hay un elemento de carácter tradicional-histórico.

iii) El interés de dicha organización por negociar condiciones parejas para los empleados que se desempeñan en distintos sectores de la AP obedece por una parte al concepto de equidad que maneja y por otra a la desconfianza que pueden tener los empleados fiscales respecto al grado de arbitrariedad que podría reinar en los servicios y entidades fiscales - desconfianza reforzada por los ciclos políticos y los criterios utilizados para designar directores.

Una forma de aumentar la autonomía de los directores de servicios es, al menos en materia de contrataciones, fijar los presupuestos de la institución pero dar libertad interna para asignar los recursos presupuestarios. Hoy los tamaños de planta y la composición del personal se encuentran determinados en forma importante por la estructura de cargos.

Racionalidad, Coherencia y Consistencia del Sistema

Es importante no perder de vista el hecho de que las características del sistema actual no son fruto de la arbitrariedad o del azar. Dichas características responden a condiciones concretas, y es posible distinguir coherencia y consistencia del sistema. De allí que sea fundamental entender sus orígenes y racionalidad y, por otra parte, respetar su coherencia.

Específicamente, los esfuerzos de modernización de la AP deberán ser capaces no sólo de abordar los efectos (las características del sistema) sino también sus causas. Al mismo tiempo, deberá considerarse que no es posible efectuar cambios aislados que tenderán a ser absorbidos por la coherencia y consistencia del sistema antiguo y, en definitiva, irán destinados al fracaso. **Una estrategia de modernización de la gestión en la AP deberá mantener una perspectiva sistémica o integral del problema.**

En el caso particular de la gestión de recursos humanos, podemos apreciar el predominio de las normas, cuestión que puede llegar al absurdo en ciertos casos. Sin embargo, hay una racionalidad detrás de este aparente absurdo. La falta de capacidad de gestión, en general, y de gestión de recursos humanos en particular, se puede compensar o esconder fácilmente bajo un cúmulo de normas que protejan a quien debe tomar decisiones: "la norma lo dice". Cambiar las normas o eliminarlas sin desarrollar una capacidad de gestión al interior de la AP es un ejemplo de cómo, al no hacerse cargo de la racionalidad del sistema, el cambio puede convertirse en un nuevo fracaso.

La Cultura: Elemento Obstaculizador o Facilitador del Cambio

La cultura de una organización, como sistema de valores y hábitos, siendo menos visible que las normas y estructuras formales, es, normalmente, mucho más determinante en los resultados de la

gestión. Entenderla es un paso adelante en cuanto a las posibilidades de modificarla en la medida en que no sea funcional a las metas de la organización. En gran parte, es la cultura organizacional la que se encuentra tras la consistencia de un cierto sistema. Si queremos cambiarlo y hacernos cargo de su consistencia tendremos que entender su cultura -parte de ella son precisamente las motivaciones que guían a las personas en sus decisiones.

El cambio es más que una serie de transformaciones en las normas y procedimientos. Los reglamentos eventualmente pueden modificarse - y se ha hecho. Pero si la cultura que sustenta un cierto tipo de comportamiento sigue inalterada, no habrá cambios reales.

Ya hemos visto una serie de elementos de la cultura, no sólo de la organizaciones públicas, sino también del sistema más amplio de nuestra sociedad, que entraban el cambio. Señalábamos la aversión al conflicto y la incompetencia para evaluar como elementos que obstaculizan el cambio en la AP.

El cambio también encuentra un enemigo en los sistemas de evaluación. Los actuales sistemas de evaluación proveen incentivos perversos a la innovación. Esto por cuanto los sistemas de evaluación privilegian y premian el statu quo y el hacer más de lo mismo. Tienden a evaluar cumplimiento de normas y no resultados. La innovación puede ser altamente riesgosa en la medida en que no haya sistemas de incentivos a la innovación, en tanto sí hay castigos severos para aquel que se atreve a emprender ese camino y equivocarse. Es necesario abrir las posibilidades al conflicto, crear espacios en los que la equivocación sea posible.

Debido a la importancia de la cultura y a las señales que la refuerzan, es importante evitar la tentación de suplir las debilidades del actual sistema de gestión e imponer nuevas normas. No son nuevas normas sino un cambio de cultura lo que se necesita. Es más, nuevas normas sólo reforzarán la cultura burocrática que queremos superar.

Vale la pena señalar que la incorporación de agentes externos puede efectuar una contribución notoria al cambio, al introducir visiones, prácticas, culturas distintas.

El Lenguaje es un Elemento Central de la Cultura

Dentro de la cultura de la AP hay una serie de términos que tienen carga histórica o interpretaciones contraproducentes para implementar un proyecto de cambio en la AP. Ejemplo de ello es el mismo concepto de modernización. Para algunos, la idea de modernización está asociada a la reducción del tamaño del Estado y a los despidos. En el mejor de los casos, la modernización está asociada al mejoramiento de las condiciones de trabajo en un sentido tradicional: mejores salarios y estabilidad.

En la medida en que se quiera lograr el apoyo de los funcionarios al proceso de modernización -y esa es condición necesaria para el éxito de tal proyecto- habrá de aclararse el contenido de los conceptos y términos utilizados. **Las resistencias al cambio surgen en gran parte de la percepción de amenaza, percepción que muchas veces se sustenta en prejuicios y rumores.** Un diálogo franco y directo puede revertir esta situación.

Gradualidad del Cambio

El sistema además de ser consistente entre sus partes, tiene historia y tiene inercia. Por otra parte es un sistema tremendamente complejo, tanto por el medio ambiente en el que se desenvuelve como por su tamaño y ramificaciones. **Un esfuerzo de cambio que pretenda transformaciones profundas en corto plazo involucra una serie de riesgos, entre los cuales el de la frustración y pérdida de credibilidad por creación de expectativas sobredimensionadas no es poco significativo.** Por otra parte, se corren riesgos de colapsar una estructura que es fundamental en el funcionamiento del país.

Sin perjuicio de lo señalado respecto de la necesidad de guardar la consistencia de los cambios y emplear una perspectiva integral, y de intervenir la cultura que sustenta el quehacer público mediante el ejercicio del liderazgo a todo nivel, es conveniente proceder gradualmente. Precisamente, por la envergadura y complejidad de la tarea, la gradualidad pasa a ser central.

En la línea de la gradualidad y la consistencia, resulta interesante la posibilidad de contar con casos piloto que permitan testear la aplicación de técnicas de gestión privada y la capacidad de cambio del sector público.

Central: el Apoyo Externo

Por último, el éxito de una estrategia de cambio dependerá de modo importante de la capacidad para obtener respaldo de la autoridad política, la clase política, y de los funcionarios de la AP.

La autoridad política debe comprometerse efectivamente con el proceso de cambios. Es decir, debe asignarle prioridad en su agenda y recursos de toda índole -políticos, institucionales, financieros- para que dicho proyecto se materialice. En particular, el liderazgo que puede asumir la figura del Presidente puede ser el factor que haga la diferencia.

Lo anterior incluye la "facilitación" y promoción, por parte del gobierno central, de los esfuerzos de modernización de los servicios. Esto implica una puesta a punto del rol de la Contraloría, de la Dirección de Presupuestos y de otras entidades, como la Secretaría General de la Presidencia o MIDEPLAN, con el proyecto de modernización, cuestión que ya ha comenzado a

verificarse.

Por su parte, la clase política ha demostrado su disposición a arriesgar su popularidad en aras de un proyecto convincente y coherente. Luego es factible contar con ella, tanto para generar una disposición de ánimo adecuada en la opinión pública y la dirigencia, como para apoyar proyectos legislativos y reducir las interferencias políticas en el desarrollo de una AP de excelencia.

En cuanto a los funcionarios, el establecimiento de vínculos y conversaciones con sus organizaciones y dirigentes puede permitir avances importantes. El apoyo de éstos será determinante pues son ellos los que, en definitiva, deberán llevar adelante este proyecto.

Por último, queremos reiterar la importancia de lograr un adecuado entendimiento de los reales desafíos que entraña la modernización del Estado, los que van más allá de la simple reducción del número de ministerios o funcionarios. Centrar la discusión en estos términos reducidos sobreesimplifica el problema y crea gran resistencia por parte de quienes comienzan a interpretar un proyecto de este tipo como una fuente sólo de pérdidas.

4. SINTESIS DE PRINCIPALES RECOMENDACIONES

4.1 Liderazgo político.

- i) La modernización del Estado y el mejoramiento de la gestión pública conforman uno de los principales desafíos que habrá de enfrentar el país durante los próximos años.
- ii) El enfrentamiento satisfactorio de este desafío requiere del compromiso del liderazgo político y su comprensión de las dimensiones que tal desafío entraña.
- iii) En particular, entender que el desafío no es modificar el número de ministerios o funcionarios, sino garantizar la excelencia y profesionalización del servicio público, y la satisfacción de las legítimas demandas de los ciudadanos con eficiencia.
- iii) El compromiso del liderazgo político comprende, entre otras cosas, el apoyo a las iniciativas de cambio -particularmente las legislativas- así como la creación de conciencia en la opinión pública de la importancia del tema.
- iv) La limitación del uso de criterios políticos en la selección de funcionarios a aquellos cargos estrictamente de confianza es esencial. Aun en esos casos, el criterio político debería ser complementado con la definición de las competencias requeridas por el cargo.
- v) Incluso, los cargos de confianza deben ser limitados al mínimo para asegurar la existencia de una carrera profesionalizada en el sector público, que permita además la continuidad institucional.
- vi) Igualmente importante es que la aplicación de sistemas de evaluación y de incentivos no se vea interferida por consideraciones de carácter político.

4.2 Gobierno central.

- i) Existe un gran espacio al interior de servicios y reparticiones para la modernización del Estado y el mejoramiento de la gestión pública. No obstante, hay un conjunto de medidas críticas de apoyo que dependen de la voluntad de la administración central.
- ii) En primer lugar, la existencia de "un proyecto de modernización", con sólido respaldo político, es un factor que contribuye a detonar, promover y sostener el cambio.

- iii) Este proyecto debe ser integral y no perder de vista la relación y congruencia entre las partes que componen el gran sistema de la administración pública.
- iv) Este proyecto debe ser gradual. Un esfuerzo de cambio que pretenda transformaciones profundas en corto plazo involucra una serie de riesgos, entre los cuales el de la frustración y pérdida de credibilidad por creación de expectativas sobredimensionadas no es poco significativo.
- v) Un elemento central del proceso de modernización es el cambio cultural. La modernización es más que una serie de transformaciones en las normas y procedimientos. Si la cultura que sustenta un cierto tipo de comportamiento sigue inalterada, no habrá cambios reales. Y el cambio cultural debe producirse no sólo a nivel de cada institución sino también a nivel del aparato central.
- vi) Algunos elementos centrales en ese cambio cultural son la flexibilidad, la descentralización, la responsabilidad, la capacidad de innovación y la excelencia en el desempeño.
- vii) Dicho cambio incluye como pieza clave el rescate de la dignidad del servicio público, convirtiendo la carrera en el sector en una alternativa atractiva de desarrollo profesional.
- viii) El cambio dependerá del desarrollo de una capacidad de gestión acorde. Los directores y jefes de servicios son los líderes por excelencia que llevarán adelante este cambio. Estos requieren ser capacitados para enfrentar la tarea.
- ix) Reemplazo del sistema de definición de plantas por ley por un sistema que permita la identificación de cargos en función de las habilidades, conocimientos y experiencia requeridas por la labor a desempeñar.
- x) Reemplazo del sistema de calificaciones, por un sistema de evaluación de desempeño ligado al grado de cumplimiento de la misión y los objetivos de las instituciones. La evaluación debe ser realizada a todo nivel, incluyendo niveles de directivos.
- xi) Mejoramiento de las remuneraciones del sector público y diseño de incentivos complementarios para premiar el buen desempeño.
- xii) Diseño de mecanismos de estímulo no monetarios que reconozcan y premien el buen desempeño.
- xiii) Voluntad política para apoyar la aplicación de los nuevos sistemas.
- xiv) Apoyo a los esfuerzos de capacitación realizados por los

directores de servicios.

- xv) La contraloría debería enfatizar el uso de controles ex-post de la gestión de los servicios e instituciones públicas.
- xvi) La Dirección de Presupuestos debería avanzar en la línea de establecer sistemas de evaluación ligados a los resultados de la gestión, en vez de concentrarse en ejercicios meramente presupuestarios.
- xvii) El efecto "demostración" de las experiencias exitosas de los últimos cuatro años debe ser aprovechado y las lecciones de dichas experiencias deben ser difundidas.
- xviii) Desarrollo de mecanismos de coordinación e intercambio de experiencias entre los directores de servicios.
- xix) Promover y facilitar el diálogo entre los distintos actores involucrados para contribuir a la comprensión del desafío y al compromiso con el cambio.

4.3 Directivos.

- i) Es urgente profesionalizar la gestión de recursos humanos en la AP. Esto tanto a nivel de quienes tienen esa función específica bajo su responsabilidad, como de todo aquel que esté involucrado en la dirección de personas y trabajo de equipo.
- ii) Lo anterior requiere la capacitación de los ejecutivos de la AP, y el desarrollo de competencias en el ámbito de la gestión de recursos humanos. Particularmente importante es la creación de equipos de líderes al interior de la institución.
- iii) Es necesario hacer esfuerzos para clarificar la misión y objetivos del servicio y socializarlos con las personas que trabajan en la institución. En este sentido, disponer de un cuadro de líderes al interior del servicio es fundamental.
- iv) Los líderes socializan la misión e introducen los nuevos valores no sólo mediante sus declaraciones explícitas. Igualmente importantes son las señales implícitas que puedan entregarse acerca del valor otorgado a la creatividad, a la autonomía, a la responsabilidad, al buen desempeño, a la calidad de funcionario público.
- v) El compromiso con la misión y el proyecto de cambio también dependen de la capacidad para incorporar y hacer partícipes de este proyecto a todos los funcionarios.
- vi) Las incorporaciones y promociones deben ser hechas con apego

estricto a los conocimientos, habilidades, experiencia y desempeño de las personas y las necesidades de la organización.

- vii) Los concursos para llenar las distintas posiciones son un instrumento a la mano de los directores que debiera ser utilizada con más frecuencia.
- viii) Los directores deben apoyar la aplicación estricta de los sistemas de evaluación de desempeño.
- ix) Es posible convertir el proceso de evaluación en un instrumento estratégico para el desarrollo de la organización y de la persona.
- x) Es necesario hacer un esfuerzo por desarrollar sistemas de incentivos no monetarios como complemento pero no como sustituto de una remuneración justa.
- xi) Los directores deben velar porque la carrera de servidor público apunte a la profesionalización y excelencia de los funcionarios.
- xii) Debe hacerse una utilización máxima de aquellos mecanismos existentes que proveen flexibilidad en la gestión.
- xiii) Se recomienda la concentración del esfuerzo en actividades exclusivas del servicio y la externalización de aquellas que no son propias.

INDICE

1. INTRODUCCION	1
2. DIAGNOSTICO Y PROPUESTA	3
2.1 Aspectos Generales	3
2.2 Selección, Ubicación y Promoción	4
2.3 Evaluación	8
2.1 Motivación e Incentivos	11
2.5 Desarrollo de Recursos Humanos	15
3. REFLEXIONES FINALES	18
4. SINTESIS DE PRINCIPALES RECOMENDACIONES	23
4.1 Liderazgo Político	23
4.2 Gobierno Central	23
4.3 Directivos	25

MACRO•COMISION
MODERNIZACION
DEL ESTADO

MINUTA

ANGEL FLISFISCH
VERONICA MONTELLANO
MARCOS LIMA

1.

La tarea de modernizar el Estado no se debe definir a partir de un conjunto de negaciones, expresivas de una actitud de desconfianza y aún hostilidad contra el Estado. Por ello, hay que enfatizar que:

- Modernizar no es sinónimo de privatizar.
- Modernizar no es sinónimo de reducir el número de Ministerios.

Reducir el número de Ministerios no es un valor en sí. Puede ser una medida instrumental necesaria, que debe ser evaluada por referencia a las metas sustantivas del esfuerzo de modernización.

- Modernizar no es sinónimo de reducir personal.
- Modernizar no es, en síntesis, sinónimo de hacer mínimo el Estado y despojarlo de funciones.

Nuestra propuesta de modernización del Estado no arranca de una filosofía negativa, que ve en él un mal necesario, sino de una filosofía positiva, que lo conceptualiza como una entidad perfectible, llamada a cumplir cometidos esenciales para el progreso de la sociedad.

EL DESAFIO NO ES MENOS ESTADO, SINO UN ESTADO EFICAZ Y EFICIENTE, PARA DAR RESPUESTA A LAS NECESIDADES Y PROBLEMAS DE LAS GRANDES MAYORIAS.

2.

El esfuerzo de modernización del Estado que proponemos descansa en una visión sobre la misión contemporánea del Estado chileno.

Esa misión se encarna en los siguientes objetivos fundamentales:

- * Primero, superar la pobreza.
- * Segundo, progresar hacia una sociedad que garantice crecientemente igualdad de oportunidades para todos los chilenos.
- * Tercero, mejorar la calidad de vida de todos los chilenos.
- * Cuarto, perfeccionar y profundizar la democracia.

- * Quinto, garantizar un proyecto de país para el largo plazo.
- * Sexto, reforzar y mejorar nuestra estrategia de Crecimiento con Equidad, orientada a superar el subdesarrollo.
- * Séptimo, preservar nuestra identidad cultural, en cuanto cimiento esencial de un Chile moderno.

3.

La misión del Estado chileno contemporáneo debe cumplirse en el contexto de una transformación cultural, de carácter histórico, respecto de la naturaleza de las relaciones entre el Estado y las personas.

En efecto, frente a la concepción clásica de Estado, en la que las personas se relacionaban con él y sus agentes principalmente como súbditos, transitamos aceleradamente hacia una nueva época en la que la sociedad chilena exige del Estado relacionarse con él como ciudadanos.

Ello significa ciudadanos en cuanto titulares de derechos que el Estado debe proteger y realizar o poner en obra.

También significa ciudadanos en cuanto titulares de obligaciones conscientemente asumidas en razón de poseer una justificación explícita sobre su valor social.

Así, los ciudadanos tienen la obligación de pagar sus impuestos, pero la contrapartida de ella es la utilización de esos impuestos para las finalidades colectivamente decididas según los procedimientos democráticos pertinentes.

Los chilenos aspiran a ser crecientemente actores y sujetos, y no objetos de la acción estatal.

Por consiguiente, es obligación del Estado desempeñar su misión relacionándose con las personas en cuanto ciudadanos-clientes, ciudadanos-usuarios, ciudadanos titulares de derechos, ciudadanos titulares de obligaciones racionalmente asumidas.

LA PERSONA, SUS DERECHOS, SU DIGNIDAD, SU CALIDAD DE VIDA, SUS OBLIGACIONES PARA CON EL BIEN COMUN, CONSTITUYEN EL FOCO PRIMORDIAL DE NUESTRA PROPOSICION DE MODERNIZACION DEL ESTADO.

PARA NOSOTROS, MODERNIZAR EL ESTADO SIGNIFICA QUE ESTE CUMPLA SU MISION ORIENTANDO SU DESEMPEÑO PRIMORDIALMENTE EN TERMINOS DE UNA RELACION CON LOS CIUDADANOS EN SUS DIVER-

3

SAS CALIDADES -- USUARIOS, BENEFICIARIOS, PUBLICOS-OBJETIVOS, TITULARES DE DERECHOS Y OBLIGACIONES, SUJETOS DE DETERMINADAS RESPONSABILIDADES--, QUE SEA ADECUADA A LOS NUEVOS TIEMPOS.

ES DECIR, UNA RELACION SIMETRICA, PARTICIPATIVA, INTEGRADORA, NO PATERNALISTA NI ASISTENCIAL.

A LA VEZ, MODERNIZAR EL ESTADO SIGNIFICA PROCURAR PROGRESIVAMENTE QUE LA ACCION ESTATAL RESPONDA A LAS NECESIDADES DE LOS CIUDADANOS TAL COMO ELLOS MISMOS LAS DEFINEN, SEGUN LAS DISTINTAS SITUACIONES EN QUE SE ENCUENTRAN, Y NO UNILATERALMENTE A PARTIR DEL AGENTE DE LA ACCION ESTATAL.

MODERNIZAR EL ESTADO SIGNIFICA ADECUARLO TANTO AL CUMPLIMIENTO DE SU MISION, COMO PONERLO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS.

NUESTRA PROPUESTA DE MODERNIZACION DEL ESTADO ES SUSTANTIVA, Y NO MERAMENTE INSTRUMENTAL Y TECNOCRATICA.

4.

Es respecto de esta visión de lo que debe ser un Estado chileno moderno que hay que definir las metas, mensurables y cuantificables, cuyo logro signifique el tránsito hacia un Estado más eficaz y más eficiente.

La eficacia y la eficiencia son valores instrumentales, que deben ser apreciados en relación con los objetivos sustantivos que constituyen la auténtica modernidad del Estado:

ASPIRAMOS A UN ESTADO EFICAZ Y EFICIENTE, DONDE ESTAS SE MIDEN POR RELACION TANTO CON LA MISION QUE ASIGNAMOS AL ESTADO, COMO EN TERMINOS DEL OBJETIVO DE PONERLO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS.

Contemporáneamente, la Administración y el Estado chileno presentan serias deficiencias en su organización, estilos de gestión y recursos humanos, que perjudican las posibilidades de su

4

modernización sustantiva: el progreso hacia la meta de un Estado que eficaz y eficientemente cumple su misión, y al cumplirla, la desempeña poniéndose al servicio de los ciudadanos.

En nuestro diagnóstico, de este conjunto de deficiencias, hay una que es crucial: la existencia de un estilo generalizado de gestión estatal y gubernamental orientada por procedimientos y no por resultados.

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EXIGE EL TRANSITO GRADUAL Y SOSTENIDO HACIA UN ESTILO DE GESTION ESTATAL Y GUBERNAMENTAL ORIENTADA POR RESULTADOS.

5.

El tránsito gradual y sostenido hacia un estilo generalizado de gestión estatal y gubernamental orientada por resultados, única manera de lograr un desempeño adecuado a la misión del Estado, que se relacione modernamente con los ciudadanos, exige una política sujeta a las siguientes orientaciones estratégicas:

* Focalización del esfuerzo de modernización en términos de las prioridades más esenciales.

El establecimiento riguroso de prioridades es imprescindible en esta materia, en razón de la complejidad y heterogeneidad de la organización estatal y gubernamental.

* Introducción de estilos modernos (contemporáneos) de liderazgo y gestión organizacionales en Servicios, empresas y reparticiones estatales, adecuados a la misión del Estado y a una relación moderna con los ciudadanos, mediante la conformación del Gobierno por altos funcionarios de excelencia, caracterizados por su idoneidad política y técnica.

* Mejoramiento cualitativo de los recursos humanos del Estado, el conjunto de la Administración y las empresas, tanto mediante el efecto propio de la adopción de estilos modernos de liderazgo y gestión organizacionales, como a través de la formación y capacitación, la generación de incentivos y políticas de reclutamiento y retención de personal profesional idóneo.

* Creación y consolidación de flujos de comunicación, tanto al interior del Gobierno y la Administración, como hacia la sociedad y desde la sociedad, que expliciten cuantitativa y cualitativamente, en términos de un claro compromiso, los objetivos de las políticas y de la acción estatal.

5

* El progreso hacia estructuras flexibles que contemplen e incorporen los requerimientos del entorno societal e internacional, donde el cambio es la regla general y no la excepción, particularmente para perfeccionar la institucionalidad gubernamental de modo de consolidar las condiciones necesarias que permitan una adecuada gestión estratégica global, coherente y consistente, del conjunto de las políticas gubernamentales y de la acción estatal.

* Modernización de los sistemas de control en términos de flexibilización de los controles de legalidad, identificación e implementación de controles de gestión y resultados, e identificación e implementación de controles sociales, complementarios de los controles democráticos clásicos que los ciudadanos ejercen a través de sus representantes.

6.

Nuestra propuesta de modernización del Estado descansa en las siguientes políticas básicas:

- * **UNA POLITICA DE MODERNIZACION DEL LIDERAZGO Y LA GESTION ORGANIZACIONALES**
- * **UNA POLITICA DE MEJORAMIENTO CUALITATIVO DE LOS RECURSOS HUMANOS**

Estas dos políticas son cruciales y deben tener la primera prioridad dentro de nuestro esfuerzo de modernización. No se ganaría nada con una óptima gestión estratégica gubernamental global, con la flexibilización de las instituciones, estructuras y sistemas de control de legalidad, con una notable política comunicacional, y con cambios sustantivos hacia sistemas de control por resultados y de control social, si la situación tanto en cuanto a liderazgo y gestión organizacional como respecto a recursos humanos no es objeto de modificaciones significativas.

Por otra parte, aún manteniéndose los actuales marcos legales, la ejecución de estas dos políticas contribuiría significativamente a la modernización del Estado en términos de la misión que le asignamos y la centralidad de la persona en cuanto ciudadano, que creemos debe ser el criterio orientador primordial de la acción estatal.

Adicionalmente, nuestro esfuerzo de modernización pondrá énfasis en:

- * **UNA POLITICA COMUNICACIONAL SOBRE OBJETIVOS Y RESPUESTA PUBLICA A DEFINICION DE METAS Y OBTENCION DE RESULTADOS**

La política comunicacional que estamos estudiando en este ámbito es de suma importancia, dado el carácter que podríamos denominar de monopolístico del sector público y el Estado.

6

Contrariamente a lo que sucede en el caso del mercado, en ausencia de esta política comunicacional no existe forma de validar socialmente las políticas gubernamentales y sus resultados.

* **UNA POLITICA DE MODERNIZACION DE LOS SISTEMAS DE CONTROL**

Como ya se señaló, además de la flexibilización de los controles de legalidad, están en estudio las cuestiones pertinentes a sistemas de control de resultados y formas de control social.

7.

Nuestra propuesta de modernización, que comprende las políticas recién indicadas, supone la integración y cooperación del funcionariado como un actor relevante del proceso de modernización.

ES NUESTRA CONVICCION QUE LA MODERNIZACION NO DEBE HACERSE CONTRA EL FUNCIONARIADO, NI PRESCINDIENDO DEL FUNCIONARIADO. DEBE HACERSE CONTANDO CON EL FUNCIONARIADO COMO UN ACTOR PRINCIPAL DEL PROCESO.

EL EXITO DE LA MODERNIZACION SUPONE LA COOPERACION DEL FUNCIONARIADO, CIERTAMENTE UNO DE LOS BENEFICIADOS POR ELLA, CONJUNTAMENTE CON TODA LA SOCIEDAD CHILENA.

MINUTA SOBRE MODERNIZACION DEL ESTADO

MARCOS LIMA A.
ANGEL FLISFISCH

1. IDEAS GENERALES

* Modernizar el Estado es adaptarlo a los Tiempos. Es conciliar los roles, funciones y objetivos del Estado con los conceptos, métodos y estilos de nuestra época. ¿De dónde surgen esos roles, funciones, objetivos? De nuestro proyecto de país, de nuestra visión del ser humano, de los valores que sustentamos.

* Lo central en todo proyecto modernizador son los objetivos que le dan origen. Estos se organizan y estructuran en función de los valores y en la forma en que estos valores se encarnan para resolver los problemas de la sociedad.

* Lo que rige el comportamiento de nuestro próximo Gobierno es una visión política y ética de su actuar. A nosotros nos importa la gente y por eso el proceso modernizador debe hacerse con la gente: los funcionarios; para servir a la gente: los usuarios y beneficiarios de las políticas y servicios públicos, y más en general, a todos los ciudadanos y ciudadanas a quienes afectan las acciones del Estado.

El significado y sentido de los cambios que queremos introducir en la gestión estatal no resultan de una mera perspectiva tecnocrática, ni menos de una visión pragmática. Los orienta una visión ética, de bien común.

* El rol del Estado, en nuestra perspectiva, no puede ser ni el Estado empresario de los años 40, ni el Estado neo-liberal desregulador de principios de los 80. Ambos no son modernos.

* Entendemos el rol del Estado como el responsable del bien común de la sociedad, el constructor de la institucionalidad del país, garante de su estabilidad, teniendo un rol fundamental en las políticas de redistribución, indispensables para que todos tengan igualdad de oportunidades. El Gobierno hace lo que tiene que hacer.

* Modernizar es un imperativo actual ya que si queremos mantener los niveles de competitividad en una economía globalizada, no puede haber sectores fuera del proceso de modernización; también es importante recordar que la calidad de los bienes públicos, proveídos por los Servicios Públicos definen parte importante de la calidad de vida de los ciudadanos; por último, los ideales de la equidad social y de la solidaridad exigen que, siendo los más pobres los más afectados por los niveles de eficacia y eficiencia de las políticas públicas y de los servicios que provee el Estado y las deficiencias que existen en esta materia, un objetivo primordial del próximo Gobierno resida en elevar esos niveles al máximo posible.

* Modernizar una institución es tarea de la gente que la dirige. En ese sentido el rol de los administradores es fundamental. Son los líderes los que pueden generar el impulso necesario que requiere una reforma que toca estilos de trabajo y actitud frente a los cambios, todos temas cercanos a un cambio cultural. Modernizar es un problema de gestión, de creatividad e innovación, de liderazgo organizacional y gestión de excelencia.

2. DIAGNOSTICO

* Para algunos modernizar el Estado es privatizar y achicar. Eso es pura ideología.

* Debemos evitar los slogans sin contenidos y, en cambio, enfatizar las propuestas operativas.

* En el sector público, el Gobierno del Presidente Aylwin ha partido de una postración tremenda. En el pasado, no existió ningún proceso modernizador; sólo una "jibarización" del Estado, junto con una sistemática campaña de desprestigio de la función pública.

* Hacia 1970, el sector público era manejado más modernamente que el sector privado; en este último, lo que existía era una generación de empresarios, temerosos frente a los nuevos profesionales que emergían en el ámbito de la gerencia, y protegidos de desafíos externos a la empresa, que los forzaran a ser creativos e innovadores.

* En Chile, la competencia y la apertura al exterior produce un cambio cualitativo en la administración y la gerencia. Aparece la gestión moderna de las organizaciones. Llega la cultura de la gerencia al sector privado. Sin ella, no habría el grado de competitividad que se aprecia hoy en las empresas chilenas.

* Reconociendo que el sector público no es homogéneo, y que por lo tanto exige propuestas focalizadas para sus problemas, nuestro desafío reside en la aplicación de los principios generales que han revolucionado la cultura organizacional contemporánea.

3. ELEMENTOS ESTRATEGICOS

* Para producir el cambio cultural que se requiere en el aparato del Estado, se debe conjugar gente que lo lidere y lo lleve a la práctica, dentro de un marco jurídico que lo facilite y promueva. El cambio no lo hacen las leyes, pero una vez que éste se inicia, lo refuerzan y consolidan.

* La gestión es clave. La modernidad es mucho más que los computadores o la tecnología. Esencialmente, la modernidad es cambio en las personas.

* La modernización del Estado debe ser una tarea nacional, sustentada en sólidos consensos que incluyan a los grupos dirigentes, a los profesionales, a los funcionarios, a los usuarios de los servicios, a los ciudadanos y ciudadanas que afecta la acción del Estado. La modernización del Estado debe ser tarea de todos.

* Nada hay más caro que tener un Estado administrado ineficazmente, donde los recursos a su cargo se manejan con técnicas del pasado y donde su personal no cuenta con las mínimas condiciones para desarrollar su trabajo. Lo barato siempre cuesta caro.

* Hay que modernizar para atender las necesidades de la gente, y ella debe exigir sus derechos. En una sociedad moderna, los servicios públicos deben esforzarse por dar la mejor atención posible a los usuarios.

* El proceso modernizador debe contar como actores principales a los trabajadores del sector público, en los que anida una gran reserva de espíritu de servicio público.

* El proceso de gestión pública debe llevarse a cabo tomando en cuenta los objetivos que cada institución pretende cumplir y no, como ocurre muchas veces, simplemente poniendo el acento en el cumplimiento meramente formal de los procedimientos y normas. Una vez definidas las metas a alcanzar debe desarrollarse un proceso de control de gestión, donde existan "premios y castigos", no necesariamente monetarios, para quienes cumplen o fracasan en la consecución de las mismas.

* Toda la administración pública debe utilizar los conceptos, técnicas y procedimientos más modernos. Partiendo por la utilización de la gestión estratégica, estructuras flexibles y descentralizadas, externalización de servicios y transparencia como principios orientadores, hasta ingeniería de procesos, informática, imagen corporativa y ambientes de trabajo acordes con la importancia de la función desempeñada.

* No se trata de trasladar mecánicamente el modo de gestionar existente en el sector privado, sino de aplicar las técnicas modernas de gestión al sector público. Este tiene una coherencia, racionalidad y consistencia que no es fruto del azar y la que hay que entender y respetar.

* Todo cambio tiene necesariamente que ser gradual y no puede originar expectativas sin fundamento. La modernización del Estado es mucho más que una serie de transformaciones de normas y procedimientos. Se trata de afectar la cultura que sustenta los comportamientos de la gente y eso es lo más difícil de cambiar.

* El proceso de modernización comenzó en el actual Gobierno, se inició el tránsito desde la "jibarización a la modernización. Estamos dispuestos a asignarle a ese tránsito una prioridad mucho más alta.

* Llamaremos a todos a sumarse al proceso. Este no es un tema ideológico, es de bien común.