

EDITORES:

Jaime Ensignia y Alejandro Führer

Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de hoy

AUTORES:

Raúl de la Puente
Eugenio Rivera
María Angélica Ibáñez
Christian Hansen
Rodrigo Lavanderos
Danae Mlynarz
Patricia Provoste
Pablo Lazo

**REFORMA DEL ESTADO
Y RELACIONES LABORALES EN EL CHILE DE HOY**

© Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011

Av. Hernando de Aguirre 1320 • Providencia • Santiago
www.fes.cl

Teléfono: (+56-2) 3414040 • Fax: (+56-2) 2232474

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Derechos reservados

ISBN: 978-956-7630-35-6

Diseño y diagramación:
versión | producciones gráficas ltda.

IMPRESO EN CHILE - PRINTED IN CHILE

REFORMA DEL ESTADO Y RELACIONES LABORALES EN EL CHILE DE HOY

EDITOR:

Jaime Ensignia
Alejandro Führer

AUTORES:

Raúl de la Puente
Eugenio Rivera
María Angélica Ibáñez
Christian Hansen
Rodrigo Lavanderos
Danae Mlynarz
Patricia Provoste
Pablo Lazo

Índice

INTRODUCCIÓN.....	5
<i>Jaime Ensignia y Alejandro Fúbrer</i>	
EMPLEO PÚBLICO Y DERECHOS LABORALES	12
<i>Raúl de la Puente</i>	
REFORMA DEL ESTADO EN CHILE: VISIONES, CONFLICTOS, AVANCES Y DISCONTINUIDADES	23
<i>Eugenio Rivera</i>	
ESTABILIDAD LABORAL EN EL EMPLEO PÚBLICO: BALANCE Y PROYECCIONES	57
<i>María Angélica Ibáñez</i>	
POLÍTICAS DE DESARROLLO DE LAS PERSONAS EN EL SECTOR PÚBLICO: BALANCE Y PROYECCIONES.....	72
<i>Christian Hansen y Rodrigo Lavanderos</i>	
HACIA UNA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL ESTADO: PRINCIPALES AVANCES Y DESAFÍOS PENDIENTES.....	94
<i>Danae Mlynarz</i>	
TODAS PROVEEDORAS, TODOS CUIDADORES: HACIA UN ESTADO PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO	114
<i>Patricia Provoste</i>	
ESTÁNDARES DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE EN TEMAS DE GESTIÓN DE GOBIERNO Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS	130
<i>Pablo Lazo</i>	

Introducción

JAIME ENSIGNIA

ALEJANDRO FÜHRER

El Estado está de vuelta. Hoy los chilenos y chilenas mayoritariamente demandan más presencia del Estado en diversas áreas del desarrollo económico y social del país. Atrás ha quedado la idea fundamentalista que el mercado podía resolverlo todo, con escasas regulaciones fiscales y un incremento sin precedentes de las privatizaciones de bienes y servicios públicos.

La última crisis global del capitalismo ocurrida en 2008 y 2009 dejó en evidencia la vulnerabilidad de las economías regidas predominantemente por el mercado. El efecto de esta crisis puede sentirse hasta nuestros días, cuando muchos gobiernos aun no logran detener los efectos nocivos de la especulación global del sistema financiero. Muchas son las políticas públicas que se han visto resentidas por la necesidad de los estados nacionales de salir al rescate financiero de bancos y empresas privadas.

Parece una paradoja, pero mientras en el debate vertebrado por los medios de comunicación predomina un acento privatizador y desregulador, en la esfera de la vida cotidiana abunda un clamor por más presencia de los valores públicos. Solidaridad en vez de rentabilidad y protección en vez de crecimiento, suelen ser las aspiraciones predominantes en la opinión pública, cansada de un predominio casi avasallador de las ideas de mercado.

* Director Proyecto Socio Político, Fundación Friedrich Ebert en Chile.

** Sociólogo, Magister en Comunicación, Miembro de la Fundación Chile 21.

Las recientes movilizaciones ocurridas en Túnez, Egipto, España, Grecia y también en Chile, comparten un anhelo común: la necesidad de restituir una presencia de valores públicos y la urgencia de consolidar una democracia que sepa distribuir con justicia los frutos del crecimiento. Muchos signos a nivel nacional y global parecen anticipar el fin de un ciclo neoliberal esta vez en la voz destemplada de ciudadanos y ciudadanas hastiados de la renta y el capital como valores supremos de la sociedad actual.

Muchos son los estudios de opinión que confirman esta demanda por más Estado en la ciudadanía. En su último informe para el año 2010, el Latinobarómetro señala que Chile junto Uruguay son los países de América Latina que lideran la convicción acerca que la políticas públicas mejoran efectivamente las condiciones de vida de las personas. Más aun, nuestro país se ubica sistemáticamente entre los países más descontentos con la privatización de servicios públicos.

Esta información es muy coherente con la obtenida por un estudio sobre percepciones del Estado en Chile, realizado a fines del año 2009 por la Fundación Chile 21 y la Fundación Friedrich Ebert. Esta encuesta estableció que para los ciudadanos y ciudadanas el Estado debe seguir siendo el principal responsable y proveedor de la justicia, seguridad ciudadana, aseguramiento de bienes básicos, salud y educación. De la misma forma, el estudio demostró que la ciudadanía también requiere de mayor regulación o fiscalización del Estado sobre todo en educación, pero también con las AFP's, ISAPRES y prestación de servicios básicos como la electricidad.

Otro dato revelador entregado esta vez por la Cuarta Encuesta Nacional de Opinión Pública de la Universidad Diego Portales del año 2008, fue constatar los altos grados de apoyo de los ciudadanos a la idea que el Estado tenga empresas de utilidad pública (71,6%), una AFP estatal (67,2%) y e incluso, más bancos estatales (65,7%). Todo ello, bajo la afirmación mayoritaria de los entrevistados (59%), que el sistema económico imperante impide que se pueda salir de la pobreza.

Para Cristina Zurbriggen el Informe del Banco Mundial emitido en 1997 significó un hito en la manera de plantear la reforma del Estado como un tema clave en la nueva agenda de desarrollo de los países emergentes de América Latina, este informe titulado “el Estado en un mundo en transformación” afirmaba de forma categórica que han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que quieran realizarlo a sus espaldas. Sin un Estado eficaz –se concluye– el desarrollo es imposible.

A lo largo de las últimas dos décadas, dos son las visiones que se han disputado el sentido de la reforma o modernización de Estado en nuestro país, la primera de ellas, denominada como nuevo gerencialismo propone transitar desde el modelo burocrático hacia un nuevo modelo de administración pública, abandonando la tradición weberiana y abrazando decididamente la gestión eficiente de los recursos públicos. Ello, lleva consigo una drástica reducción del tamaño del Estado y una interrogante por el equilibrio fiscal más que por el equilibrio social. El llamado “consenso de Washington” se convierte en el punto de partida de esta concepción neoliberal del Estado.

El Estado democratizante en cambio propone el nacimiento de una nueva relación entre Estado y sociedad que rompa los monopolios de poder, a partir de una activa participación ciudadana plural, igualitaria y deliberativa. Fortaleciendo las redes sociales y reorientando la gestión pública hacia en enfrentamiento de la exclusión en todas sus formas. Se trata entonces de una aproximación a una reforma más sustantiva del Estado, donde la interrogante por la gestión es solo una parte de ella. Desde esta perspectiva el Estado no solo garantiza bienes y servicios, sino también es productor de un sentido de solidaridad, pertenencia y progreso social.

Pero ¿cuál es el Estado queremos? ¿Qué atributos debe tener el aparato fiscal para atender mejor las necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas? ¿Cuánto poder necesita para intervenir de manera más eficaz los mercados financieros y productivos? ¿Cómo involucramos más a la población en la elaboración y evaluación de las políticas públicas? ¿Por qué bienes fundamentales como el agua, la electricidad y las pensiones permanecen privatizados cuando la ciudadanía opina que éstos deben regresar al Estado? ¿Qué rol deben asumir los funcionarios públicos en la necesidad de mejorar la gestión del Estado? y ¿Qué orientaciones ideológicas son dominantes a la hora de pensar una reforma del aparato público por parte de diversos actores del país?

Estas y otras interrogantes, intentó responder el **Taller de Análisis Estratégico de la Fundación Chile 21 que con el respaldo de la Fundación Friedrich Ebert se llevó a cabo los años 2009 y 2010**. Iniciativa que se propuso relevar la urgencia de reformar el Estado, en el contexto de la crisis financiera global que hasta el día de hoy impacta los mercados mundiales e incorporando de manera significativa la visión que el mundo de los/as trabajadores/as tiene sobre esta materia.

La elección de Sebastian Piñera como Presidente de la República, agregó un elemento clave en el contexto social y político donde tiene ca-

bida la discusión sobre la reforma y modernización del Estado en Chile. Porque esta vez, quienes han liderado desde los años ochenta una visión profundamente neoliberal en nuestro país, detentan el poder desde el poder ejecutivo. Desde allí, la agenda de los temas públicos comienza a experimentar el inexorable tránsito hacia enfoques ideológicos que siempre han visto con menoscabo la intervención estatal y con sospecha la función pública.

Este Taller se propuso relevar la voz de la ANEF en la discusión sobre la reforma y modernización del Estado, fortaleciendo su interlocución con el Gobierno y enfrentando de mejor forma las posiciones más neoliberales imperantes en varios sectores de la opinión pública nacional. Se trata de un esfuerzo sustantivo por generar nuevas capacidades de liderazgo, vocerías, conocimiento y opinión desde el mundo de los empleados públicos y otros actores afines, que contribuyan decididamente a relevar una opción progresista en el debate nacional acerca de la necesidad de modernizar y fortalecer la gestión pública del Estado.

La ANEF ha reiterado la necesidad de comprender la modernización del Estado como el mejoramiento continuo del Servicio Público, que restituya la importancia y calidad de la función pública destinada a la gente que sirve todos los días y también como la dignificación de los funcionarios en los aspectos sociales, económicos, laborales, culturales y en el reconocimiento y respeto que ellos se merecen. La modernización debe propender entonces a construir un Estado solidario y una democracia participativa, comprometida con la equidad y el interés por los sectores más pobres del país.

A las actividades realizadas en el marco de este Taller, asistieron los máximos representantes de ambas Fundaciones y de la propia ANEF, liderados por su Presidente Raúl de la Puente, quienes tuvieron la oportunidad de exponer sus puntos de vista y generar importantes conversaciones acerca de cada una de las temáticas desarrolladas. Siempre estuvo presente en el debate la necesidad de promover una visión progresista del Estado que integre la voz de sus trabajadores y trabajadoras, y que sepa incorporar también las legítimas aspiraciones de la ciudadanía.

Raúl de la Puente, máximo representante de la ANEF, expuso una reflexión que releva y valora la función pública, toda vez que sus trabajadores y trabajadoras son “portadores de una marcada vocación de servicio público que se concreta en elevados estándares de probidad, involucramiento y compromiso, constituyéndose en el principal capital de la administración pública chilena”. La visión de los trabajadores públicos

es muy clara, quieren un Estado más democrático, garante de derechos sociales y promotor de la igualdad de oportunidades. Un aparato estatal dotado de una efectiva capacidad para regular y fiscalizar, garantizando el bien común y posibilitando una estrategia de desarrollo integral con calidad de vida para todos los ciudadanos.

El economista y Director del Programa Económico de Chile **21 Eugenio Rivera**, puso en perspectiva los avances en esta materia, logrados por los gobiernos de la Concertación en 20 años. Constatando que desde 1990 en adelante, el aparato estatal sufre importantes modificaciones, desde una perspectiva –a veces obsesiva– en el mejoramiento de la gestión. Rivera, advierte sobre la preeminencia de políticas que imponen una agenda modernizadora basada fundamentalmente en el mejoramiento de la gestión orientada a resultados. Este énfasis en la definición de metas, tanto institucionales como individuales, establece nuevos parámetros de incentivos, vínculos contractuales y de administración de los recursos humanos. No obstante, estos avances determinarán en buena medida los graves problemas de gestión pública que se generarán a partir de 1998.

La asesora en temas laborales de la ANEF **Angélica Ibáñez** aborda los avances que en materia de estabilidad laboral, relación contractual y carrera funcionaria se lograron concretar en la última década, “identificando también las demandas gremiales que aún permanecen pendientes y que se convierten, en la agenda de futuro de las batallas por mejorar el empleo público”. Durante el período considerado, los avances que ha liderado la organización sindical en materia de condiciones de trabajo y de remuneraciones han sido importantes y numerosos. Sin embargo, los temas que apuntan al centro de la relación laboral, permanecen pendientes.

Cristian Hansen y Rodrigo Lavanderos abordan los avances globales que en materia de políticas de desarrollo de las personas se han efectuado en el sector público chileno, especialmente en la última década. Los autores destacan que uno de los aspectos más valorados y visibles de las políticas de desarrollo de recursos humanos se refieren sin duda a la estabilidad laboral, sin embargo, es importante también considerar las políticas de capacitación, formación y perfeccionamiento. Como también aquellas orientadas “a la movilidad interna y carrera funcionaria, a los sistemas de desvinculación, protección de la higiene y seguridad laboral, la evaluación y gestión del desempeño”; y finalmente al conjunto de acciones legislativas y reglamentarias tendientes a fortalecer los climas internos de trabajo para lograr que sean sanos y productivos.

Danae Mlynarz desarrolla una intervención que relaciona la imagen de la Presidenta Bachelet con una demanda latente por más participación ciudadana y más transparencia de los actos públicos. Existe un significativo elemento simbólico en el gobierno de Michelle Bachelet que encarnaría “una forma distinta de hacer política, más directa, horizontal y dialogante”. Su programa de gobierno recoge esta demanda, estableciendo un capítulo especial para relevar sus anuncios en torno a un “Nuevo trato ciudadano”. La modernización del aparato público, por lo tanto, pasa por una incorporación activa de la opinión de sus usuarios y beneficiarios, tanto en el diseño de las políticas públicas como en su implementación práctica.

El enfoque de género, vendrá de la mano de **Patricia Provoste**, quien con el sugerente título “Todas proveedoras, todos cuidadores: hacia un Estado para la igualdad de género” incorporará una visión que añade nuevos elementos para comprender la dimensión sistémica y cultural que tiene una reforma del Estado. Entendida no solo como una acumulación incesante de mejoras en la gestión o la implementación de grandes reformas institucionales, sino también como un cambio en las prácticas sociales. Provoste advierte, que los futuros avances en este tema, exigen “una nueva articulación entre la esfera pública y privada, donde mujeres y hombres compartan por igual derechos y responsabilidades en la vida doméstica, el trabajo remunerado” y donde el Estado, el mercado y las familias asuman de manera conjunta las responsabilidades de cuidado de las personas que hasta el día de hoy han recaído principalmente sobre las mujeres.

Dada la incorporación de Chile a la OCDE en 2010, resulta muy oportuno hacer un balance de lo que los países integrantes de dicha organización han desarrollado sobre las materias referidas al perfeccionamiento de la gestión pública. **Pablo Lazo** se propone analizar los trazos fundamentales que han diseñado los países pertenecientes a la OCDE en torno a la modernización de la gestión gubernamental y su vinculación “con el trato a los funcionarios públicos en cuanto a los derechos laborales, carrera funcionaria, formas de contrato laboral, instrumentos de evaluación, beneficios sociales y previsionales, políticas de capacitación y recursos humanos (RRHH), y dignificación de la función pública”, así como en otros aspectos de la relación entre la modernización del Estado y los funcionarios públicos.

Las intervenciones de los distintos expositores/as de este Taller no hacen sino alentar la instalación en la opinión pública de una visión pro-

gresista de la reforma del Estado, que se proponga incidir de manera significativa en el debate ciudadano y en las agendas de actores relevantes de la vida nacional. Es un imperativo todavía más importante, cuando constatamos la hegemonía neoliberal que este debate tiene en el tratamiento informativo que los medios de comunicación le ofrecen a sus públicos y audiencias.

Empleo público y derechos laborales

RAÚL DE LA PUENTE*

INTRODUCCIÓN

La gestión del Estado y su Administración Pública ha adquirido un espacio importante en el debate de las elites políticas y académicas de nuestro país, especialmente, en períodos de elecciones presidenciales en donde afloran diversas propuestas modernizadoras. También contribuye a este debate la positiva valoración que los ciudadanos le asignan a las políticas de Protección Social impulsadas por el actual gobierno de Michelle Bachelet, las que han alcanzado mayor relevancia en medio de los efectos de la crisis financiera.

En esta coyuntura la ciudadanía y los sectores de poder, por supuesto movidos por diferentes intereses, enfocaron su mirada hacia las acciones del Estado para enfrentar la catástrofe provocada por “la codicia de unos y las irresponsabilidad de otros”¹, relevando la acción pública de los Estados por sobre la primacía de lo privado.

Ciertamente el Estado y su gestión tienen un impacto directo en la calidad de vida de los ciudadanos. Son ellos a quienes se dirigen las políticas públicas que los Gobiernos definen, implementan y promueven. Sin embargo, el rol del Estado, es más profundo que el mero impacto en los individuos/ciudadanos pues define el tipo de sociedad que construimos, es decir, las oportunidades de desarrollo, los niveles de equidad y las re-

* Presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF).

¹ Michelle Bachelet ante la ONU (2008).

laciones de poder, constituyéndose en el referente principal de la acción colectiva y de las demandas sociales.

1. UN ESTADO DEMOCRÁTICO Y PARTICIPATIVO

Nuestra propuesta es la construcción de un Estado más democrático, garante de derechos sociales y promotor de la igualdad de oportunidades y del pleno desarrollo del país. Dotado de una efectiva capacidad para regular y fiscalizar, garantizando el bien común y posibilitando una estrategia de desarrollo integral con calidad de vida para todos los ciudadanos, asegurando las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos políticos, económicos, sociales, laborales y culturales².

Hoy, existe la oportunidad de instalar en la agenda cambios que viabilicen el fortalecimiento de las capacidades del Estado con el objeto de cambiar la relación Estado/sociedad y romper los actuales monopolios del poder, que centran en el mercado y el capital, las expectativas de desarrollo de los chilenos con consecuencias tan desastrosas para las personas, especialmente los más vulnerables, como la vivida a propósito de la crisis económica de 2008.

2. EL SENTIDO DE SER FUNCIONARIOS DEL ESTADO

Trabajar en el sector público tiene un sentido trascendental y ético que los funcionarios públicos asumimos con una profunda vocación de servicio.

Desde la Administración Pública los funcionarios entregamos nuestro diario esfuerzo para que los chilenos puedan ejercer sus derechos ciudadanos. Pero fundamentalmente, laboramos junto a la pobreza y conocemos de las necesidades y demandas de los más desprotegidos de nuestro país, constatando las profundas brechas y desigualdad, entre los grupos sociales que disfrutaban las ventajas de la globalización y aquellos excluidos de dicho proceso.

Los trabajadores del sector públicos somos los que finalmente ponemos a disposición de los chilenos las políticas públicas que, cada cuatro años, aprueban implementar en el Estado. En consecuencia somos actores fundamentales y trascendemos a los Gobiernos de turno.

² Proyecto País de Mayorías, ANEF (2005).

3. ANTECEDENTES PARA EL ANÁLISIS

Empleo Público y Carrera Funcionaria

Los funcionarios públicos representan aproximadamente un **7% de la fuerza laboral chilena**, constituyéndose en el más bajo de la región. Los países desarrollados presentan porcentajes considerablemente más altos (Alemania 15,3%, Bélgica 18,7%, Canadá 18,9%, Francia 25,1% y Reino Unido 30,7%).

El **Gasto en la Administración pública** alcanza sólo **20% del PIB**, también el más bajo de la región, en cambio los países desarrollados duplican este porcentaje.

Desde el año 1990 a la fecha, el **Estado ha aumentado su gasto en un 160%**, sin embargo, la planta de personal (considerando todas las formas contractuales) sólo ha crecido en un 60%³.

En el mismo período se han elevado las funciones del Estado y sus trabajadores han debido asumir alrededor de tres procesos más que los que realizaban hace 20 años, con igual o menor capacitación⁴.

En el período 1998-2008, el personal a **contrata** ha crecido de **52.158 a 97.776**, a diferencia de la **planta** de personal que prácticamente se ha mantenido inalterable (de **83.558 a 86.885**)⁵.

Aproximadamente 8.000 funcionarios a contrata tienen más de 20 años de servicio en la Administración Pública; otros 18.000 se ubican en el rango de 11 a 20 años de antigüedad. En los últimos cinco años han ingresado bajo esta calidad jurídica aproximadamente 43.000 funcionarios⁶.

Los funcionarios a contrata son calificados anualmente, forman parte de los equipos de trabajo colectivos e institucionales que ejecutan las metas de gestión en las instituciones públicas, tienen derecho a afiliarse a las Asociaciones de Funcionarios, sin embargo, no tienen derecho a la carrera funcionaria.

Los trabajadores a **honorarios** son aprox. **30.000**, de los cuales más de 7.000 tienen contrato por más de 12 meses⁷.

³ Oscar Landerretche. ¿Qué queremos hacer cuando seamos gobierno? (2009).

⁴ Idem.

⁵ Estadísticas RRHH, Dipres (2009).

⁶ Datos entregados por Dipres a ANEF.

⁷ Estadística RRHH, Dipres (2009).

Los antecedentes citados dan cuenta de un sistemático crecimiento del empleo temporal y precario, dado que la contrata es un empleo de carácter transitorio⁸ y los contratos se renuevan anualmente, además, el personal no accede a la carrera funcionaria. Por su parte, el empleo a honorarios concebido para funciones accidentales y que no sean habituales de las instituciones. El personal a honorarios no tiene calidad de funcionario público y carece de derechos laborales, previsionales, de salud, maternales y sindicales.

Actualmente, existen en las plantas de las instituciones públicas **26.913 cargos vacantes**, los que no se han provisto por decisión de las autoridades respectivas.

Por otra parte, la carrera funcionaria sólo se aplica al personal de planta, es decir, al 40% de la dotación total, se expresa en un sistema descentralizado en cada servicio, condicionado a que se produzcan vacantes y las que se proveen mediante ascenso (administrativos y auxiliares), concursos internos de promoción (directivos de carrera, profesionales y técnicos).

Los datos entregados por el Gobierno, dan cuenta de una **escasa movilidad** en la carrera funcionaria. Las modificaciones introducidas por la Ley del Nuevo Trato⁹, (concursos de promoción) no produjeron los cambios esperados, dado que existen problemas relacionados con las estructuras de las plantas y de diseño, gestión y aplicación de los instrumentos, así como la baja provisión de las vacantes, las normas de la ley del presupuesto (Art. 10) y la marcada tendencia a proveer empleo a contrata.

Los resultados de la **evaluación de desempeño** indican una deficiente y ligera aplicación del instrumento, a pesar de las variadas modificaciones introducidas en los gobiernos de la Concertación.

En materia de salarios, coexisten, al menos tres sistemas, la escala única, la de las entidades fiscalizadoras y las que se determinan por decreto tripartito, constatándose una importante brecha entre estos sistemas, que privilegian a los sectores de las instituciones públicas vinculadas al sector económico y financiero, por sobre las del área social.

Derechos laborales

La **Ley de Asociaciones de Funcionarios** es un hito importante para el movimiento sindical del sector público. En efecto, la Ley N° 19.296

⁸ Ley 18.834. Estatuto Administrativo.

⁹ Ley 19.882 (2003).

reconoce a los trabajadores del sector público el derecho de constituir, sin autorización previa, las asociaciones que estimen conveniente, la afiliación voluntaria y personal. Esta norma contempla permisos y prerrogativas a los dirigentes, reconociéndoles el derecho de federarse y confederarse. En la práctica las asociaciones de funcionarios y sus organizaciones de carácter superior se han transformado en contraparte necesaria, tanto en las instancias de negociación y diálogo a favor de sus representados, como asimismo, para la implementación de procesos modernizadores al interior de las instituciones públicas.

La participación de la organización sindical aún es insuficiente. Si bien se constatan avances en algunas áreas, el mayor déficit se mantiene en las condiciones y derechos involucrados en las diferentes instancias, formales e informales. Por el contrario, ámbitos de participación relevantes se otorgan con más condiciones y derechos a los trabajadores **no organizados**, creándose la figura de “representante/s del personal”.

Participación de la Organización Sindical

- Delegado ante Junta Calificadora, con derecho a voz¹⁰.
- Formulación y evaluación de PMG, con certificación de la Asociación sobre niveles de participación¹¹.
- Fijación de metas y evaluación de cumplimiento, mediante mecanismos de consulta e información, del Incremento por Desempeño Colectivo¹².
- Comités Bipartitos de Capacitación, con derechos a voz y voto. Resultados no vinculantes¹³.
- Consejo Administrativo de los Servicios de Bienestar, un delegado de la Asociación con derecho a voz y voto¹⁴.
- Comité Consultivo. Dirección Nacional del Servicio Civil, representación de ANEF con derecho a voz y voto¹⁵.

¹⁰ Art. 30, Ley 18.834, Estatuto Administrativo.

¹¹ Art. 17. D.S. N° 475, de 1998. M. Hacienda. Ley 19.553.

¹² Ley 19.553 Art. 7.

¹³ Acuerdo Anef-Gbno., y Of. Circular N° 1599 Segpres.

¹⁴ Dcto. N° 28, 1994 Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

¹⁵ Art. 26 Ley 19.882, que fija Ley Orgánica Servicio Civil.

Participación de “representantes del Personal”

- Un representante ante la Junta Calificadora, con derecho a voz y voto¹⁶.
- Dos representantes en los Comités de Selección para los concursos de Promoción, con derecho a voz y voto¹⁷.
- Representación Paritaria en los Comités de Higiene y Seguridad, con derecho a voz y voto¹⁸.

Respecto a la determinación de materias fundamentales relacionadas con las **condiciones de generales de empleo** de los funcionarios públicos, en Chile, por casi dos décadas existe la **práctica de acordarlas convencionalmente cada año**, entre los gobiernos de la Concertación y la mesa de organizaciones de todo el sector público. La misma práctica se verifica periódicamente a nivel sectorial, en donde las organizaciones de la Administración Central, la Salud, los Docentes, Municipales y otras, negocian las condiciones para su sector, así como las negociaciones que se establecen en cada institución pública entre sus autoridades y la Asociación de Funcionarios respectiva.

Es discutible, entonces, que estas prácticas de negociación, con arraigo de casi dos décadas en las relaciones laborales no se reconozcan en el derecho laboral, a pesar de que los gobiernos de la Concertación lograron que el Congreso Nacional ratificara el Convenio N° 151 de la OIT, que reconoce el derecho a la Negociación Colectiva para el Sector Público.

Por su parte, el **derecho a la Huelga**, considerado como constitutivo de los derechos básicos de los trabajadores y sus organizaciones en la defensa de sus intereses laborales¹⁹, se encuentra prohibida a los trabajadores públicos por mandato constitucional, persistiendo este enclave antidemocrático a pesar de que el sector público ejerce, también de hecho, la movilización y la huelga.

4. LOS COMPROMISOS DE MICHELLE BACHELET

El 7 de enero de 2006, a pocos días de la segunda vuelta presidencial, la candidata de la Concertación, actual Presidenta de la República, suscri-

¹⁶ Art. 30 Ley 18.834, Estatuto Administrativo.

¹⁷ Art. 48 Ley 18.882, Nuevo Tratado Laboral.

¹⁸ D.S. N°54 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

¹⁹ Comité de Libertad Sindical, Consejo de Administración OIT.

bió compromisos con la ANEF que abordaban la solución de las demandas de los trabajadores del Sector Público en materia de empleo, carrera funcionaria, remuneraciones, previsión, negociación colectiva, derecho a la huelga y participación²⁰.

En el 2007, con los Ministros de Hacienda y de Trabajo se firma un acuerdo que aumentan las remuneraciones variables, se crean bonos para las zonas extremas y se logran incentivos al retiro abordando parte de los compromisos. Las profundas diferencias sobre la política de empleo no permitieron, que esa instancia se materializara ningún acuerdo, postergando su debate, el que se retoma durante los años 2008 y 2009, nuevamente sin alcanzar consensos sobre la materia. En conclusión las materias, que a nuestro juicio son de carácter estructural, no han podido ser resueltas.

La palabra de la Presidenta fue clara y contundente:

- Resolver la inestabilidad y precariedad del empleo en la Administración Pública, debido al alto porcentaje de personal a contrata u a honorarios, a través del envío de leyes que permitan tener plantas que efectivamente respondan a las necesidades y requerimientos de las instituciones, dando cumplimiento a lo establecido en el Estatuto Administrativo.
- Trabajar, junto a la ANEF, una nueva Ley de Trato Laboral, que se haga cargo de los problemas de la actual normativa y que aborde la carrera funcionaria en forma integral, perfeccionando los sistemas de concursos, la capacitación, los sistemas de becas y la participación, entre otras.
- Promover la participación de las y los trabajadores en los procesos de modernización de las instituciones del Estado, ampliar los espacios institucionales de participación con derecho a voz y voto para las asociaciones de funcionarios y empleados públicos en general, y regular los actuales espacios de participación.
- Establecer un marco regulatorio que institucionalice la Negociación Colectiva en el sector público de acuerdo al Convenio 151 de la OIT, asegurando condiciones igualitarias en las capacidades de negociación, estableciendo mecanismos de solución de conflictos reconocidos por la OIT y sanciones a las prácticas antisindicales al interior del Estado.

²⁰ Compromiso Michelle Bachelet (2006).

Contrariamente a estos compromisos, presenciamos el aumento sostenido de los empleos a contrata y a honorarios, un sistema de carrera colapsado y la persistente negativa a regular en derecho la Negociación Colectiva para nuestro sector.

5. EMPLEO DECENTE PARA UN SERVICIO DE CALIDAD

Los antecedentes sobre el empleo público en Chile nos muestran, claramente, que no se han considerado en forma central y destacada la variable humana de las organizaciones, donde es la persona y su multiplicidad de elementos el eje sobre el que se debe perfeccionar y profundizar la modernización del Estado. Mejorar la calidad del empleo, avanzar en el reconocimiento de los derechos laborales, sindicales y sociales son elementos fundamentales.

Tenemos la convicción que es vinculante para la calidad del servicio público transitar hacia un **EMPLEO DECENTE**, que significa un empleo con estabilidad, que promueva el desarrollo de las personas, con seguridad social y derechos laborales, sintetizando así, el compromiso del Gobierno de Michelle Bachelet con la OIT, entidad que impulsa el Trabajo Decente como instrumento para la movilidad social.

La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público, es la opción del Gobierno de Michelle Bachelet cuando suscribe la Carta Iberoamericana de la Función Pública, señalando, además, que la profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, es garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos, requiriendo para ello estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria.

Países desarrollados, como España, plantean que el sistema de empleo público que permite afrontar (los nuevos desafíos) es aquel que hace posible atraer los profesionales que la Administración necesita, que estimula los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades, les proporciona la formación adecuada y les brinda suficientes oportunidades de promoción profesional, al tiempo que facilita una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las nuevas tecnologías²¹.

²¹ Estatuto Básico del Empleado Público (Exposición de Motivos Ley 7/2007, España).

Y va más allá en materia de empleo público, señalando que el más específico derecho de los funcionarios de carrera a la inamovilidad es su condición, la que no debe contemplarse como un privilegio corporativo sino como la garantía más importante de su imparcialidad²².

Chile, tal como lo señala Mario Marcel, es “el modelo de Servicio Civil el que rige la relación laboral a través de estatutos especiales que operan bajo el principio de la adhesión, regulan las normas de ingreso, promoción y cese de la relación laboral sobre la base de criterios de mérito”²³. Planteando además, que “por el hecho de responder a autoridades electas por la ciudadanía, por un lado, y proveer bienes y servicios públicos cuya magnitud e impacto son difíciles de medir, por otro, la contratación, promoción, despido y remuneración de los trabajadores del sector público está expuesta a presiones y motivaciones distintas a la de otros empleadores”²⁴, concluyendo que “la creación de sistemas de servicio civil, en estas circunstancias, no fue producto de un afán burocratizador ni de un ánimo antojadizo de control, sino un mecanismo para profesionalizar el servicio público y controlar la corrupción, el clientelismo político y el tráfico de influencias”²⁵.

6. NUESTRA PROPUESTA

Las y los funcionarios somos portadores de una marcada vocación de servicio público que se concreta en elevados estándares de probidad, involucramiento y compromiso, constituyéndose en el principal capital de la Administración Pública Chilena, creemos firmemente que la función pública se asienta sobre un conjunto de valores propios, sobre una específica “cultura” de lo público, que lejos de ser incompatible con las demandas de mayor eficiencia y productividad, es preciso mantener y tutelar.

Con esta orientación la propuesta para modernizar el empleo público y las relaciones laborales en la Administración Pública, requiere –a nuestro juicio– abordar lo siguiente:

- a. Regularizar el empleo público, traspasando el personal a contrata a la planta de las instituciones públicas, dando cumplimiento a la normativa vigente.

²² Idem.

²³ Opciones de la Reforma del Estado en Chile, Mario Marcel (2002).

²⁴ Idem.

²⁵ Ibidem.

- b. Traspasar a los trabajadores a honorarios, que cumplen funciones permanentes y regulares a la condición de funcionarios públicos, es decir, a contrata.
- c. Rediseñar la estructura organizacional y de plantas de los servicios públicos, adecuándolas a los nuevos desafíos y exigencias de la ciudadanía, así como a las expectativas de los trabajadores.
- d. Establecer un sistema de carrera que contemple condiciones de ingreso, desarrollo y egreso compatibles y que promuevan la excelencia de la función pública. Esto implica modificaciones estructurales que hagan posible una carrera viable, transparente y objetiva, basada en el mérito y la experiencia.
- e. Optimizar los instrumentos de evaluación de desempeño del personal con la finalidad de contar con una herramienta que efectivamente promueva el mejor desempeño.
- f. Aumentar la inversión en capacitación y formación de los funcionarios públicos a estándares cercanos a los países desarrollados, mejorando la pertinencia y cobertura de los programas capacitación que ejecutan las instituciones.
- g. Modificar el sistema de concursos de promoción con la finalidad de contar con instrumentos transparentes y objetivos.
- h. Establecer instancias de participación bipartita de los representantes de las organizaciones sindical en todas las instancias existentes, relativas a la generación de las políticas y los procesos de gestión de las personal que trabajan en el Estado.
- i. 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, uniformes y casacas, entre otros.
- j. Eliminar la cláusula constitucional que prohíbe a los funcionarios públicos el derecho a huelga que permanece heredada de la dictadura.

- k. Perfeccionar la Ley 19.296 sobre Asociaciones de Funcionarios para permitir ampliar los derechos sindicales, el respeto del fuero sindical para todos los dirigentes de ANEF y las asociaciones bases, 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.

Reforma del estado en Chile: visiones, conflictos, avances y discontinuidades

EUGENIO RIVERA URRUTIA*

INTRODUCCIÓN

La reforma del Estado ha constituido y constituirá una preocupación permanente. 20 años, pese a lo que dice el tango, es mucho tiempo. En ese período, el Estado ha sufrido importantes modificaciones que le han cambiado su faz. La evaluación de dichas modificaciones deja en evidencia que el avance ha sido desigual. En ciertas materias, ha existido amplia preocupación, hasta obsesión. Es el caso del mejoramiento de la gestión pública, que sin duda ha concentrado el debate especializado en estas 2 décadas y lo sigue haciendo.

Es así como el informe del PNUD del 2009 sobre desarrollo humano en Chile sostiene que “tanto los avances como las dificultades se explican principalmente por el modo concreto en que los actores se relacionan entre sí en los espacios de sus prácticas. Por esta razón, lo que se requiere hacia el futuro es crear las condiciones que permitan el despliegue de nuevas maneras de hacer las cosas”.

Sin embargo, el estudio que se realiza en el presente trabajo, permite concluir que el énfasis excesivo en el mejoramiento de la gestión soslaya que su efectividad y alcancen dependen en buena medida del

* Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, consultor independiente e investigador asociado a la Fundación Chile 21.

avance de las reformas institucionales o sustantivas¹. Es por ello que la reforma de la gestión ha tenido resultados insatisfactorios. Más aún, la falta de atención de las reformas de fondo contribuyó al surgimiento de varias de las turbulencias que han afectado al país en la última década. En claro contraste, las grandes reformas que han cambiado el país, han generado además modificaciones extraordinarias en la cultura organizacional de las entidades involucradas y mejoras significativas en la gestión². Hacia el futuro, el artículo sugiere que los desafíos que debe enfrentar la reforma del Estado son también institucionales y sustantivos y sólo en ese contexto, la reforma de gestión adquiere toda su fuerza y relevancia.

Asociado con este énfasis en la gestión, las reformas más trascendentales aparecieron de improviso y, a menudo, al margen de los especialistas. Fueron los casos de la reforma de la justicia y del cambio radical en el desarrollo de la infraestructura al introducirse el sistema de concesiones de obras públicas. En este ámbito aparecieron las complejidades de la reforma. El desarrollo de una nueva institucionalidad, nunca formalizada, que se responsabilizó de las principales tareas del sector, mientras que la antigua organización continuaba como si nada hubiese pasado. En este sector se revolucionaron las modalidades de cooperación pública privada, y al mismo tiempo, quedaron en evidencia los altos costos de transacción y las dificultades de regular al sector privado.

Al mismo tiempo, algunas reformas han dejado, nuevamente en evidencia, que la reforma del Estado no es sólo continuidad sino que está sujeta a importantes rupturas que reflejan las distintas visiones sociales y políticas. Es el caso de la reconstrucción de la salud pública, que respondió al creciente malestar de la población respecto del sistema privado. La creación del Plan de Acceso Universal y Garantías Explícitas de Salud (AUGE), puso en cuestión la supuesta continuidad de las reformas entre el régimen militar y la era democrática, al romper en buena medida con los supuestos básicos de la privatización de la salud. En esta misma dirección, la construcción de un nuevo sistema público de pensiones, representó también una clara discontinuidad respecto de las reformas impulsadas por Pinochet.

¹ Para la definición de estos conceptos, ver nota número 8.

² La amplia reforma de la justicia es muy ilustrativa en este aspecto.

Al mismo tiempo, luego de 20 años se identifican sectores que, por razones que es necesario dilucidar, no fueron tocados o avanzaron en direcciones erróneas. Sin duda el Poder Ejecutivo ha permanecido impertérrito a toda modificación. Con excepción de la creación del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), del Ministerio Secretaría General de Gobierno (SEGEOB), de la transformación de la Oficina de Planificación en Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y la creación del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) al principio del gobierno de Patricio Aylwin, poco ha sucedido. Algo similar puede afirmarse respecto del Centro de Gobierno, entendido como el núcleo que apoya la gestión presidencial. Con base en las reformas introducidas por el régimen militar, el Ministerio de Hacienda se ha venido consolidando como el centro efectivo de la Administración en perjuicio de la conducción política y de la capacidad de los otros ministerios, de gestionar sus respectivos sectores. Los avances en evaluación de la gestión de programas, no compensan los problemas que el excesivo poder de ese ministerio ha causado. Sin embargo, el principal eslabón perdido de la reforma, es la institucionalidad económica que se concentra en el corto plazo, está fragmentada como resultado de la independencia del Banco Central que en la práctica disfruta de una amplia “irresponsabilidad política” y de que carece de una instancia que se responsabilice de la política de desarrollo.

1. REFORMA DEL ESTADO COMO REFORMA DE LA GESTIÓN

La llegada al Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, cuyos principales representantes políticos e intelectuales habían criticado diversas facetas del régimen militar, hubiese hecho pensar que dentro de sus primeras medidas se incluirían reformas, tendientes a restaurar las funciones económicas y sociales las cuales, la dictadura militar, había buscado desprender del Estado. No obstante, la historia fue diferente. Al discutir sobre la reforma del Estado, los principales ideólogos de la concertación apuntaron en otra dirección.

En efecto, dejando de lado la crítica al modelo económico, se sostuvo que el país avanzaba rápidamente por el camino del desarrollo, que se había logrado “la ruptura económica de nuestra insularidad...la consolidación de una economía de mercado, el desarrollo de una clase empresarial creativa y emprendedora...Pero de esta gran corriente modernizadora parece estar ausente...el aparato estatal...que... hoy aparece como un ente anticuado para enfrentar los grandes desafíos de la modernidad”

(Marcel, 1993 p. 89)³ ¿En que debía concentrarse la corriente modernizadora para poner el Estado a la altura de los cambios ocurridos en Chile? No había un problema de remuneraciones, ellas habían subido en los primeros años de la Administración de Aylwin en promedio en un 25%. Más aún, en el caso de la salud las remuneraciones habían subido más de 30% pero “el sector público no sólo no ha percibido un mejoramiento sustancial en la calidad de la atención, sino que, de acuerdo con las encuestas, parece existir más bien una sensación de deterioro” (id. p. 99)⁴. Tampoco la falta de flexibilidad y autonomía en la administración de recursos de los ministerios sectoriales y los jefes de servicio, pues “dichas limitaciones... se vinculan al objetivo de resguardar la disciplina fiscal y asegurar una asignación racional de los recursos públicos” (p. 97). Del mismo modo, los problemas no radicaban en un número excesivo de ministerios. Tampoco eran decisivos los problemas de coordinación horizontal; pese a que se reconocía la necesidad de tal coordinación en temas suprasectoriales, como el apoyo a grupos vulnerables o el desarrollo productivo. El problema de fondo no tenía que ver con “ineficiencias ‘horizontales’, derivadas de una descoordinación interinstitucional, sino con eficiencias ‘verticales’, esto es con la incapacidad de las instituciones para hacer uso eficiente de sus recursos... en estas circunstancias, una excesiva institucionalización de la coordinación ... podría constituirse en la causa

³ Esta perspectiva extrema, que determinaría este primer carril de reforma del Estado, era compartida por otros personeros aún cuando con algunos matices. Ángel Flisbisch, por ejemplo aunque aceptaba que se había producido una redefinición del rol del Estado en que el Estado Keynesiano o el Estado populista han sido “reemplazados en los hechos por otros tipo de Estado”. Aunque el autor no especifica parece sugerir que se refiere al Estado heredado del régimen militar. Sin embargo, llama la atención (al contrario de Marcel) que se insista en que se asiste a una lucha “por el alma del Estado, en la que pugnan dos concepciones polares: la del Estado mínimo y la del Estado regulador”. Sin embargo, para este autor, el debate “más que focalizarse en visiones globales en competencia, lo haga en cuestiones muy específicas. Por ejemplo, la posibilidad, conveniencia o necesidad de una política industrial; o bien, cómo responder a la disyuntiva soluciones privadas a problemas públicos versus soluciones públicas a problemas públicos en sectores como la salud o la educación” (1993, p. 111).

⁴ Se podría argüir que lo indicado era cierto en la época en que se formuló el análisis. No obstante, el problema que interesa subrayar aquí, es que esta perspectiva orientó la política los 10 años siguientes lo que condujo a que no se enfrentara los problemas asociados con las bajas remuneraciones del segmento de profesionales de la administración pública. Serían sólo dos acontecimientos los que obligarían a abandonar esta política. Primero, el bochornoso incidente en que el Ministro de Obras Públicas Carlos Cruz da a conocer al país que los ministros reciben, en un sobre y en billetes, un suplemento salarial equivalente al 100% de su remuneración. El segundo, la grave crisis, conocida como “Mopgate” originada en el abultamiento de contratos con consultoras que se adjudicaban trabajos de la Coordinación de Concesiones, para pagar suplementos de sueldo a funcionarios de dicha entidad.

de mayores ineficiencias, al introducir nuevas instancias intermedias de decisión, negociación y dilución de las responsabilidades institucionales e individuales” (p. 101).

La conclusión de esta evaluación fue por consiguiente que “los cambios más importantes para iniciar un proceso modernizador de Chile no requieren grandes reformas legales, sino una transformación de la cultura organizacional del sector público.... (el) desarrollo de un sistema de gestión orientado a resultados” (id. p. 90).

La propuesta es, por consiguiente, un modelo de gestión pública, que se basa en la definición clara de la misión y objetivos del organismo, la identificación de los clientes y los productos susceptibles de ser medidos y evaluados periódicamente; que permita la asignación clara de responsabilidades individuales, en la medida que se avance en el logro de las metas otorgar una mayor autonomía en materia administrativa, financiera y de administración de personal y un sistema de incentivos ligados al logro y superación de metas relacionadas con el resultado de la gestión. (id. p. 104).

Este análisis determinaría buena parte de los avances en materia de reforma de la gestión, pero también ayudaría a explicar las graves crisis que enfrentaría la gestión pública a partir del año 1998.

En 1993 se puso en marcha un programa piloto de mejoramiento de la gestión en los servicios públicos, orientados por la idea de que “era fundamentalmente en los servicios públicos, y no en las instituciones del gobierno central, donde se definirían los avances o retrocesos en materia de gestión” (Marcel y Tohá, 1998 p. 601). Esta iniciativa fue seguida en el gobierno de Eduardo Frei mediante la suscripción, a mediados de 1994, de compromisos de modernización entre 43 servicios públicos y el Presidente de la República. Ese mismo año, la Dirección de Presupuestos (DI-PRES) del Ministerio de Hacienda promovió un ejercicio más transversal focalizado en la generación de indicadores de desempeño, con el objeto de integrarlos al proceso presupuestario (id. p. 603). Se introdujeron sistemas de retribución por responsabilidad y desempeño en varias áreas como educación, salud municipalizada, Aduanas y Ministerio de Obras Públicas entre otros. Estas bonificaciones fueron por desempeño individual como colectivo. Del mismo modo, en algunos servicios se reemplazó el ascenso inmediato por concursos internos y se introdujo el régimen de funciones críticas, en virtud del cual se ofrece una mayor retribución a los directivos y profesionales a cambio de incorporarse aun régimen laboral más exigente, competitivo y flexible (id. p. 606). Hacia fines de 1996

se estableció la obligación para todos los servicios públicos de elaborar un informe de gestión y se concordó con el Congreso Nacional el desarrollo de un ejercicio sistemático de evaluación de programas públicos.

Los avances no fueron significativos, ya que el sistema mantuvo su foco en controlar el gasto de los recursos sin promover su uso eficiente y efectivo, ni determinando sus resultados ni dando cuenta de los costos económicos en que se incurría. Bajo el gobierno de Lagos, luego que se desahuciara una propuesta de reforma más ambiciosa⁵ el programa de mejoramiento de la gestión dirigido por la DIPRES se modificó desde una política que apuntaba a cambiar la cultura institucional mediante el establecimiento de una nueva estructura de incentivos de desempeño, a una propuesta que buscó mejorar la transparencia de la información y los procedimientos de evaluación presupuestaria. Se trataba de promover una mayor flexibilidad para que las instituciones accedieran a fondos y para determinar sus usos, paralelo a un ambicioso proyecto de modernización de la gestión financiera (Rivera, 2003).

En este contexto de política, bajo los gobiernos de los Presidentes Lagos y Bachelet, la evaluación de entidades y programas se ha multiplicado. ¿Cuál es la evaluación del avance de estas iniciativas?

Waissbluth y otros llevaron a cabo un meta-análisis de estudios sobre la gestión de 28 organizaciones públicas y programas chilenos realizados en los últimos cinco años⁶. La evaluación no resulta alentadora, “tanto en aspectos organizacionales, como en diseño y ejecución de programas, los resultados son ligeramente superiores a “mediocre”, que sería la calificación 3,00. En el ámbito organizacional el ámbito mejor evaluado por los encuestados obtiene un promedio de 3,69, el peor evaluado un 2,90 y el promedio general es 3,30. En materia de diseño y ejecución de programas se observa algo similar: lo mejor (el único ámbito evaluado como “bueno”) es casi tautológico, con un 4,10, pues se refiere al interés de DI-

⁵ Sobre el contenido de esa iniciativa de Reforma y los procesos que llevaron a su cierre, ver Rivera, 2003, pp. 148 y ss.

⁶ La metodología utilizada consistió en la aplicación de un meta-análisis sobre encuestas realizadas a más de 560 directivos públicos y stakeholders, en torno a la gestión de 28 instituciones y programas del Estado de Chile, a través de 5 años de consultoría y docencia ejercida por dos de los autores de la publicación. A su vez, las encuestas fueron desarrolladas con una metodología de análisis organizacional y programático, basada en el levantamiento de percepciones a través de la aplicación de un cuestionario base con 117 aseveraciones. El meta-análisis es una técnica que se basa en la integración de investigaciones realizadas con distintas metodologías sobre un mismo tema de estudio (Waissbluth y otros, 2009).

PRES por ejecutar el programa (y es la DIPRES quien decidió financiarlo); lo peor evaluado es la práctica de la evaluación ex-post, con un 2,84, y el promedio general es 3,44” (Waissbluth y otros, 2009)⁷.

El propio Waissbluth, en un interesante artículo sugiere una hipótesis para explicar el bajo éxito que ha tenido esta iniciativa: “Si hubiera adecuada capacidad de gestión en los Ministerios, Servicios, Gobiernos Regionales y Municipales, la DIPRES estaría posiblemente dispuesta a “soltar lentamente la mano”, pero mientras no existan adecuados gerentes públicos y autoridades regionales, este centralismo evidentemente continuará. Pero aquí está la contradicción. DIPRES “el malo y feo” se ha negado sistemáticamente a mejorar las remuneraciones de los directivos y ejecutivos públicos, bajo el argumento de la austeridad fiscal y la contención de presiones salariales... al punto de que estos salarios son comparativamente de los más bajos de América Latina (no así en DIPRES, cuyo status de órgano fiscalizador le permite pagar salarios el doble que los del resto del sector público). Aquí está el círculo vicioso: no te doy los salarios ni recursos para mejorar tu gestión... y como no tienes capacidad de gestión te controlo yo la planificación y el uso de tus recursos. Se respira en los pasillos de Hacienda un cierto ambiente de torre de marfil, y de desprecio por las capacidades del resto del aparato de gobierno, que a la larga se convierte en una profecía autocumplida. Los Ministros se sientan en la antesala del Director de DIPRES a esperar ser atendidos para solicitar algún cambio de partida presupuestal, muchas veces en ámbitos irrelevantes” (2006). En relación con los diversos instrumentos de control de gestión pública, indicadores de desempeño, Programas de Mejoramiento de Gestión, Convenios de Desempeño, Evaluación Comprehensiva del Gasto, Balance de Gestión Integral y Programa de Evaluación de Programas e Instituciones Públicas “han tenido un indudable impacto positivo, que va en la dirección del “New Public Management”. Sin embargo, existe la duda respecto a si la misma multiplicidad de instrumentos no termina siendo para los directivos de servicios una

⁷ En el año 2005, el Banco Mundial realizó una evaluación de la evaluación de programas impulsado por el Ministerio de Hacienda. Del estudio queda en evidencia que el primer objetivo de la evaluación es enriquecer la información para las decisiones presupuestarias, el cual se logra a plenitud. El programa contribuye a mejorar la gestión de los programas mediante la determinación de los Compromisos Institucionales y el seguimiento a los mismos. No existen aún indicadores que conecten directamente el Programa de Evaluación con el logro de su fin u objetivo final, cual es el mejoramiento de la calidad del gasto público. El PE contribuye a fortalecer la gestión de las instituciones gracias al proceso de aprendizaje institucional iniciado por la evaluación (Banco Mundial, 2005).

carga burocrática que termina complicando en lugar de ayudar” (id.). Sin embargo, estas consideraciones no agotan el análisis en torno a la importancia del Ministerio de Hacienda en los avances y falencias de la modernización del Estado en Chile. Para ello es necesario analizar los problemas que ha experimentado la modernización del Poder Ejecutivo. Volveremos sobre este punto más abajo.

La modernización de la gestión en Chile no se agota, sin embargo, con este programa. Más importante, fueron las iniciativas independientes, desarrolladas por algunas de las grandes agencias públicas entre las que destacan el Servicio de Impuestos Internos (SII), Aduanas, el Registro Civil, el sistema de compras públicas y el Instituto de Normalización Previsional (INP), hoy sustituido por el Instituto de Previsión Social (IPS). Sin duda la experiencia más exitosa ha sido la del SII que ha generalizado el pago de impuesto vía Internet, facilitando a la población el cumplimiento de esta obligación, de una manera sin parangón a nivel internacional. Estos éxitos son posibles cuando la reconstrucción institucional se concibe como formando parte de ejercicios de reorganización institucional, de estudio y transformación de los procesos de trabajo, de capacitación de los recursos humanos y de una gerencia pública dinámica. No obstante, un factor esencial en el éxito de la modernización es que la institución tuvo siempre a disposición los recursos requeridos para realizar las inversiones necesarias. La rentabilidad de cada peso invertido en este proceso expresado en el aumento de la recaudación tributaria llevó a que el Ministerio de Hacienda tuviera siempre buena disposición en este campo. Algo similar sucedió en los casos de Aduanas y Chile Compra (Rivera, 2003).

2. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES Y SUSTANCIALES⁸

La reforma del Estado tiende a seguir derroteros insospechados. Naturalmente, la reflexión de los expertos y la incidencia de sus propuestas, en los actores políticos y gubernamentales, juegan un papel relevante. No obstante, eventos inesperados, crisis políticas, económicas o sociales

⁸ Utilizamos la distinción realizada por Rodrigo Egaña: “Se entiende por reforma institucional aquella que afecta el diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, a la organización y funcionamiento del poder y su articulación con el entorno para el diseño y ejecución de las políticas públicas,... a su vez, reforma sustancial se refiere a aquel proceso en virtud del cual se transforma el contenido de la acción pública, alterando sus fines, objetivos y alcance” (Cit. por Weissbluth, 2006). Nos parece que ambos conceptos son útiles para analizar las reformas que se tratan en esta sección.

o la conjunción imprevista de intereses entre el sector público o privado desempeñan, a veces, un rol aún más importante. Es el caso de la mayoría de las reformas más significativas llevadas a cabo en Chile, recientemente, que han transformado sustancialmente el sector público e inciden dramáticamente en el desarrollo nacional y el bienestar de los ciudadanos.

a) El sistema de concesiones de obras públicas

El primer caso es sin duda la transformación de la construcción de obras públicas. Al comienzo de la nueva era democrática en 1990, la infraestructura nacional resultaba irrisoria. Con excepción del Metro de Santiago, iniciado en los 60 y finalizado en los primeros años del gobierno militar, el desarrollo de la infraestructura se había detenido. Las carreteras interurbanas eran las mismas que se habían construido en esa década, la red de puertos y aeropuertos había permanecido congelada y el desarrollo urbano se había detenido. Un turista que volviera después de 20 años al país, no descubriría nada nuevo. Desde el punto de vista de los inversionistas privados vinculados al sector, eran dos décadas perdidas. En el año 1992, la Cámara Chilena de la Construcción encargó la realización de un catastro destinado a calcular el déficit de la infraestructura, estimándose éste en cerca de US\$ 15.000 millones. Hacia mediados de la década de los 90, se había asistido a un boom extraordinario de inversiones en el sector minero, el cual sin embargo, se aproximaba a su fin. Existía en consecuencia, amplia preocupación en la industria de la construcción respecto de qué sector podría reemplazar la demanda minera. En ese contexto, el gobierno de Eduardo Frei rescata una norma dictada bajo el régimen militar, reformada en 1991 pero que no había tenido impacto relevante, y propone una modificación legal cuya aprobación en 1996 daría un impulso decisivo al sistema de concesiones de obras públicas.

La reforma buscó facilitar el acceso al financiamiento de la nueva la Industria y proteger la inversión privada del riesgo político que presuntamente afectaba al sector, mediante un sistema de arbitraje, desfavorable para el Estado. Los resultados fueron espectaculares. En poco más de 10 años, se construyó la doble pista de Puerto Montt a La Serena, nuevas rutas transversales, se introdujo el sistema de autopistas urbanas en Santiago y en otras ciudades, se modernizó la red aeroportuaria y se inició la construcción de cárceles y otras edificaciones públicas⁹.

⁹ Como en otras materias, no existe una evaluación exhaustiva de de la eficiencia en el uso de recursos públicos destinados a este campo.

Se trata sin duda de una historia de éxito pero que, al mismo tiempo, deja en evidencia las limitaciones de un enfoque modernizador centrado excesivamente en la gestión. En efecto, frente a las rigideces del sistema de personal y a las restricciones salariales, rápidamente quedó en evidencia, que la institucionalidad pública tradicional no sería capaz de conducir el nuevo sistema. Mientras el Ministerio de Obras Públicas continuaba su marcha, se creó un organismo, la Coordinación de Concesiones que sin otra formalidad que la de constituir una glosa presupuestaria, puso en marcha un sistema de concesiones de obras públicas con inversiones por sobre los US\$ 10.000 millones dando cuenta de los principales requerimientos de supervisión. A partir del año 2002, el sistema fue afectado por varias investigaciones judiciales, orientadas a develar el uso ilegal de recursos públicos para el financiamiento de sobresueldos de la entidad. Una serie de dificultades, en particular relacionadas con obras de mayor complejidad, específicamente el nuevo sistema carcelario y el proyecto de renovación radical del sistema público de transporte de personas de la ciudad de Santiago, llevaron al sistema a una casi total paralización a partir del año 2006. En el último período, el sistema se ha concentrado en terminar obras de arrastre y en la realización de acciones complementarias.

La insuficiencia de los recursos destinados a una adecuada preparación de los proyectos, la precariedad institucional de la Coordinación de Concesiones sumado a una legislación con un claro sesgo antiestatal, llevó a la multiplicación de los llamados convenios “complementarios” que ha implicado inversiones por sobre los US\$ 2.500 millones, asignadas sin licitación lo que plantea interrogantes respecto del uso de esos recursos y un eventual daño fiscal (Rivera, 2008).

b) El nuevo sistema judicial

Una segunda reforma, poco valorada en la discusión sobre reforma del Estado, pero que ha sido crucial y cuyos sus impactos solo serán posibles de evaluar luego de muchos años, es la reforma de la justicia. Su inicio fue sin duda un gran logro del Gobierno del Presidente Eduardo Frei. No obstante, como llama la atención Mario Waissbluth (2006), la reforma no estaba inscrita en el programa presidencial del entonces candidato de la Concertación. La ONG Corporación de Promoción Universitaria desempeñó un papel muy importante en su instalación en la agenda pública al desarrollar una serie de estudios y debates. De gran importancia fue la decisión de la entonces Ministra de Justicia, Soledad Alvear de impulsar la iniciativa. El BID prestó ayuda financiera y asesoría técnica. En el Poder

Judicial, la reforma encontró, primero, fuertes reticencias, las que sin embargo fueron paulatinamente superadas. Marcos Libedinsky, de la Corte Suprema se constituyó en un fuerte promotor de la misma.

Como señala Rafael Blanco, “muchas de las instituciones del sistema de justicia fueron pensadas y estructuradas a fines del siglo XIX y en los primeros años del siglo XX, siendo sus principios orientadores gestados a partir de concepciones inquisitivas propias del Medioevo” (2003, p. 188). El sistema de justicia constituía un despropósito. Aún cuando los niveles de corrupción se mantenían limitados, sin duda no comparables con otros países de la región, el sistema no parecía compatible ni con la ambición de integrarse activamente a la economía globalizada ni con la aspiración de una sociedad más igualitaria; la población más vulnerable tenía un acceso magro a la justicia. Su funcionamiento era altamente ineficiente, burocrática y lenta y los jueces debían enfrentar una alta carga de funciones administrativas innecesarias o realizadas por operadores no capacitados. Su estructuración orgánica era deficiente, carecía de un adecuado soporte de gestión y de mecanismos que aseguraran altos estándares de transparencia (id. pp. 188 y ss)¹⁰.

En relación con la Corte Suprema, se introdujo un procedimiento en que la propia entidad propone una quina de nombres, de los cuales el Presidente de la República selecciona un personero el cual debe ser aprobado por dos tercios de los Senadores en ejercicio. Se estableció un límite de edad a la permanencia en la Corte y se aprobó la incorporación de abogados externos a la carrera judicial, a la Corte Suprema. Sin embargo, el principal componente de esta iniciativa es la reforma al proceso penal. El gobierno del Presidente Eduardo Frei, buscaba simultáneamente modernizar el sistema para aumentar la eficiencia y, al mismo tiempo, mejorar las posibilidades de los grupos excluidos de ejercer los derechos ciudadanos. La reforma puesta en funcionamiento el 15 de diciembre del año 2000 sustituyó el sistema procesal de naturaleza inquisitiva por otro acusatorio adversarial.

Estructurante es la decisión de separar las funciones de investigación de los delitos, que se entregó a un nuevo órgano, el Ministerio

¹⁰ Expresión de esta preocupación amplia y generalizada y un antecedente de la reforma es el informe de la Comisión de Estudios del Sistema Judicial Chileno (1991) que realiza una serie de proposiciones de reforma. No obstante, su alcance es limitado pues no introduce modificaciones sustanciales al sistema, se limita a propuestas para mejorar el funcionamiento y el acceso al sistema vigente en la época. El inicio de la reforma de la justicia es sin duda un gran logro del Gobierno del Presidente Eduardo Frei.

Público, de los de juzgamiento que seguirían radicados en los tribunales del crimen, esto es los terceros imparciales. Al Ministerio Público se le asignó la atribución y responsabilidad de perseguir la comisión de delitos y de proteger a las víctimas y testigos de los casos que conozca. Se trata de un órgano técnico, especializado, de rango constitucional que detenta el monopolio de la investigación criminal, en cuya generación participan los tres poderes del Estado, que busca asegurar la prescindencia política de sus integrantes, agregando a ello un importante control de sus actividades, con el objeto de evitar el uso arbitrario de sus facultades de persecución (Blanco, 2003). En el año 2001 se creó la Defensoría Penal Pública, servicio público sujeto a la supervisión del Presidente de la República a través del Ministerio de Justicia, con el objetivo de proporcionar defensa penal a los imputados o acusados por un crimen, simple delito o falta que carezcan de abogado, asegurando de esta manera el derecho a defensa por un letrado y el debido proceso en el juicio penal. La reforma judicial continuó su camino, a lo largo del último decenio con la creación de los juzgados de familia (2006), la nueva justicia juvenil (2008) como sistema penal especial para las personas mayores de 14 y menores de 18 años y la nueva justicia laboral que empezó a operar en el año 2008.

Es muy temprano todavía para contar con una evaluación comprehensiva de esta reforma. No obstante, es bastante claro que ha cambiado el panorama judicial chileno. La mirada de los especialistas coincide en una evaluación favorable. Riego (2007) señala que “la reforma se ha traducido en la completa supresión del procedimiento tradicional escrito y la instalación en su reemplazo de un sistema adversarial que opera en la práctica diaria por medio de audiencias orales y públicas... Un segundo logro importante ha sido la muy fuerte reducción de los tiempos del proceso...”. Paradojalmente, en el contexto de una amplia reforma institucional, se ha creado en el nuevo sistema “una cultura organizacional bastante más innovadora que la tradicional del sistema judicial chileno. Existen en las diversas entidades públicas involucradas en el nuevo sistema, innumerables iniciativas de innovación orientadas a mejorar la gestión, a mejorar los resultados, a indagar acerca de los problemas de funcionamiento y a resolverlos. Al mismo tiempo se ha generado una cierta lógica de competencia en ese sentido tanto entre las organizaciones como entre unidades al interior de las mismas” (id.). Para Waissbluth, “fue una de las reformas más caras, de mayor cobertura, más complejas y más exitosas iniciada en el gobierno de Frei” (2006, p. 39).

De la privatización de la política social a la creación de un sistema de derechos garantizados: la discontinuidades de la reforma del Estado.

Hacia finales de la década de los 90, Chile aparecía como un país exitoso en todas las dimensiones relevantes. El crecimiento económico alcanzaba cifras superiores al 6% promedio, el ingreso per cápita se había duplicado en la última década, la inflación había caído sustancialmente, se había logrado una fuerte reducción de la pobreza, habían aumentado los salarios reales, se había incrementado el gasto social en educación, salud y vivienda en casi 100%. Sin embargo, el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano de 1998 constaba una notable paradoja: “junto a estos logros y avances importantes coexisten grados más o menos significativos de desconfianza tanto en las relaciones interpersonales como en las relaciones de las personas con los sistemas de salud, previsión, educación y trabajo... Constatamos una modernización exitosa si nos atenemos a los indicadores macrosociales... Existen altos grados de “integración sistémica” en el sentido de que dichos sistemas de salud, previsión, trabajo y educación ofrecen una cobertura importante de la población correspondiente... No obstante, los chilenos se manifiestan inseguros en cada uno de los campos mencionados. A pesar de un avance modernizador, o quizás a causa de él, la mayoría de la gente, según la base empírica de este Informe, se siente insegura de encontrar empleo, y no está convencida de que la educación vigente asegure el futuro de sus hijos. Tampoco confía en poder costear una atención médica oportuna y de buena calidad, y teme no tener ingresos suficientes para vivir adecuadamente en la vejez” (PNUD, 1998).

El documento generó una amplia discusión. La élite política estaba impresionada por el alto grado de abstencionismo, voto blanco y nulo que había caracterizado la elección parlamentaria de 1997 y la publicación del PNUD parecía explicar la masividad del fenómeno. En la coalición oficialista se constituyeron, con rapidez, dos posiciones principales¹¹. La primera, puso en cuestión la existencia en la sociedad chilena

¹¹ Los medios de comunicación dieron amplia cobertura al debate. Era la primera vez en que al interior de la Concertación de Partidos por la Democracia, que cumplía ya ocho años en el gobierno, se generaba una discusión tan virulenta como de fondo. Las principales figuras políticas de la coalición gobernante tomaron posición. Los grupos en conflictos fueron calificados como los “autocomplacientes” y los “autoflagelantes”. El primer grupo dio a conocer el documento “Renovar la Concertación: la fuerza de nuestras ideas” mientras que el segundo publicó la declaración “La gente tiene la razón”.

de un malestar difundido y generalizado. Lo que existía, más bien, era “una disyunción entre las altas expectativas creadas por la modernización y la desigual y sólo parcial satisfacción de las demandas generadas por dicho proceso... ni las desigualdades sociales existentes, ni las políticas gubernamentales, ni una supuesta frustración con la transición democrática ni una sobrecarga de incertidumbres subjetivas pueden alegarse en favor de dicha tesis... el discurso de los malestares frente al desarrollo, la modernización y la modernidad se funda en una visión ideológicamente neoconservadora que, de sorpresa, se ha introducido en algunos círculos del pensamiento progresista chileno” (Brunner 1998). Desde esta perspectiva, la verdadera frustración radicaba en las nostalgias izquierdistas de algunos de los miembros de la coalición gobernante que no terminaban de entender la sociedad moderna. Esta posición, negadora, la sintetizaba Patricio Navia, con la frase “las cosas se han hecho bien, pero la gente no lo sabe” (Navia, 2001).

Los llamados autoflagelantes, acusaban a los primeros de excesivo exitismo, de simplificar las nuevas realidades sociales, de proclamar sin fundamento alguno que la sociedad civil era más fuerte y que las desigualdades habían empezado a reducirse. Los acusaban también de auto-complacencia al sostener que si la ciudadanía no percibía estos avances era por culpa de quienes en la Concertación no son capaces de reconocer la obra realizada y transmiten una imagen de frustración (La gente tiene la razón, 1998). Por el contrario, sostenían, la evolución política, económica y cultural del país muestra asimetrías provocadas por la persistencia de importantes desigualdades y privilegios, la relación entre crecimiento económico y equidad no resulta satisfactoria, hay alta tasa de concentración del ingreso y del patrimonio, tienden a constituirse dos realidades, la de los ganadores y la de los perdedores. Enfatizaban también en la debilidad de los vínculos sociales, la desaparición o abandono de los espacios públicos, el bajo nivel de asociatividad, la privatización creciente de la vida social y, algo fundamental, la consolidación de la desigualdad estructural: “entre las personas, entre las regiones, entre el espacio urbano y el rural, en materia educacional, en salud, en economía, en expectativas, en la distribución de seguridad...a pesar de la reducción de la pobreza no se logró reducir la heterogeneidad productiva ni la desigualdad social...relacionado con el progreso aún insuficiente en materia de derechos y garantías ciudadanas exigibles por trabajadores, consumidores, usuarios, sectores sociales vulnerables...existen enormes desigualdades en el acceso a servicios y bienes públicos, tales como sa-

lud, educación” (La gente tiene la razón, 1998). Es así como el rol del Estado es “asegurar...derechos más allá de la esfera mercantil...una nueva economía solo podrá emerger (cuando)...la lógica de la democracia y los derechos ciudadanos impregne...las instituciones fundamentales tales como el Estado y el mercado” (id.).

¿Cómo interpretar este debate y cuáles fueron sus consecuencias para la reforma del Estado?

Para un sector, la persistencia que había mostrado el modelo económico heredado del régimen militar luego de ocho años de gobierno democrático era expresión de que dicho modelo, liberado de las connotaciones autoritarias y antidemocráticas de su origen, representaba la nueva modernidad. Como lo ha sostenido desde entonces uno de los principales exponentes de esta visión: “mientras la sociedad chilena hoy se mueve por una racionalidad de tipo moderno liberal que sigue el “paradigma estadounidense” (basada en la promoción del individuo, la extensión del mercado, el culto al trabajo, la privatización de los riesgos y oportunidades, la masificación de la democracia, centralidad de la religión y pautas culturales conservadoras) el mito que identifica a gran parte de los chilenos sigue siendo otro, un mito antimodernizador” (Tironi, 2009). Desde esta perspectiva, lo que cabía era simplemente perfeccionar el modelo heredado, arreglar el sistema previsional privado, mejorar el sistema de salud privada y seguir apostando a un sistema educacional en que la no discriminación de las subvenciones se traducía en una discriminación flagrante para los sectores más vulnerables. Para el otro sector, la experiencia acumulada, había dejado en evidencia que la privatización de la salud, de la previsión y de la educación si bien servía a los sectores acomodados, no representaba una solución para la mayoría de la población. El sentimiento de malestar que identificaba el informe del PNUD, reflejaba esta situación. El quiebre con la privatización creciente de la política social aparecía como un imperativo para superar la desprotección social y para que la Concertación pudiese seguir gobernando. La creación del Auge en salud bajo el Presidente Ricardo Lagos, la constitución de un sistema previsional público y el desarrollo del programa “Chile crece contigo” bajo la Presidenta Michelle Bachelet representan un giro hacia un Estado que adquiere un nuevo protagonismo¹².

¹² Al analizar el debate, Guillermo Campero sostenía, que más allá del debate ideológico, existían tensiones sustantivas que podían erosionar el capital social acumulado: “el acceso a los derechos sociales fundamentales considerados como un “bien público” y no sólo como consecuencia de la acción individual, y la garantía de voz ciudadana entendida

El Plan de Acceso Universal y Garantías Explícitas de Salud (AUGE) tiene como objetivo garantizar el acceso a atención médica, dentro de plazos estrictos predefinidos, a todos los pacientes que cumplan determinados criterios de inclusión, según patologías preestablecidas. Con este objeto el Ministerio de Salud construye un listado de patologías y prestaciones asociadas, y tanto los beneficiarios del sistema de salud público (FONASA) como a los del privado se les garantiza cobertura para esas patologías a través de prestadores acreditados en la Superintendencia de Salud (Castiglioni, 2007). El AUGE se inserta en una reforma de muy largo alcance. Incluía el aumento del IVA de 18 a 19% para su financiamiento, buscaba mejorar la solvencia de las ISAPRES (ley 19.895, llamada “Ley corta de ISAPRES”) ¹³ y fortalecía las potestades del Ministerio de Salud, en particular en la provisión de servicios, regulación y gestión. Sobre la base de la antigua Superintendencia de ISAPRES, crea la Superintendencia de Salud a la cual se le asignan las funciones de supervisión, control y fiscalización de los prestadores públicos y privados de salud así como de las ISAPRES y del Fondo Nacional de Salud (FONASA) (Id.). La reforma sufre un grave traspie al no ser aprobado el Fondo de Compensación Solidaria (FCS). Desde el punto de vista del quiebre con el modelo predominantemente privatizado que regía hasta ese momento así como del esfuerzo por integrar un sistema dual poco eficiente y contrario a los objetivos de integración social, el FCS era crucial ya que estaba destinado a “redistribuir los costos del AUGE entre los sistemas público y privado.

como la existencia reconocida de una capacidad o de una oportunidad, a través del orden público, de la organización social o simplemente de las acciones individuales, de limitar el poder, sea estatal o privado. Este último en particular, cuando es percibido ejerciendo ‘fácticamente’ más influencia que aquella que el orden social le ha otorgado (1998, pp. 448 - 449). Desde mi punto de vista, la decidida acción de la Concertación en relación con lo primero, permitió al Presidente Lagos abandonar el Gobierno con una gran aprobación y a la Presidenta Bachelet ser elegida como cuarta presidenta consecutiva de la Concertación y terminar, también, con una alta aprobación. Sin embargo, el no haber abordado el segundo aspecto señalado por Campero, esto la desigualdad y la alta concentración del poder económico y el desequilibrio entre los actores sociales, puede ayudar a explicar la división con que la Concertación enfrenta las elecciones del año 2009 y su posterior derrota.

¹³ La reforma incluye también la llamada Ley “larga” de ISAPRE, aprobada en abril del 2005 que tenía como objetivo reducir las discriminaciones del sistema privado, en particular las de género y de edad: se limitan las circunstancias bajo las cuales las ISAPRES pueden terminar unilateralmente los contratos; en caso de fallecimiento, se asegura la cobertura a la familia del cotizante, se establece que los precios de los planes de salud no podrán aumentar más de 30% del reajuste promedio de cada ISAPRE y pueden ser modificados, no así las prestaciones y se crea el un fondo inter-isapres para compensar a los cotizantes sujetos a mayor riesgo como son los adultos mayores y las mujeres (Castiglioni, 2007).

Iba a ser financiado a través de un monto fijo por los miembros de ambos subsistemas...El FCS tenía como objetivo terminar con las diferencias de precio relativas al sexo, edad y otros factores de riesgo”¹⁴.

¿Cómo evaluar la reforma? El sector público se ha consolidado como el eje del sistema de salud. Al año 2007, el 69,5% de la población estaba en FONASA, el 16% en la salud privada, el 3,11 en el sistema especial de las fuerzas armadas y el 11% carecía de protección. El AUGE tenía incorporadas 56 patologías que daban cuenta del 75% de la carga de enfermedad y de aproximadamente la mitad de las hospitalizaciones (Monasterio, 2007). A causa de la implantación del Plan Auge, el gasto público en siete años aumentó en aproximadamente 75% (Urriola, 2007). No obstante, nadie en Chile ha hecho un análisis que compare la relación costo/efectividad de las intervenciones sanitarias del sector público y del privado (id.). Al mismo tiempo, el director de FONASA planteaba la necesidad de discutir la institucionalidad de la reforma, definir las funciones y roles de las distintas instituciones involucradas, ajustar la cultura organizacional a las “exigencias de una coordinación más horizontal y de un modelo centrado en la perspectiva del usuario” (Monasterio, 2007)¹⁵.

La principal reforma de la Presidenta Michelle Bachelet es sin duda la previsional. Esta reforma incluye la creación del sistema público de pensiones y el perfeccionamiento, a juicio de sus propulsores, del sistema de capitalización individual. Mientras que el componente solidario

¹⁴ Mireya, Dávila. Health Reform in Contemporary Chile: Does Politics Matter? M.A. Thesis. Department of Political Sciences, University of North Carolina, Chapel Hill (2005) citada por (Castiglioni, 2007).

¹⁵ El Mercurio del 28 de marzo del 2009, informa del inicio de una evaluación y da una visión poco halagüeña: “La escasa y contradictoria información que ha trascendido en estos años revela que aun con las 56 patologías vigentes en la primera etapa ha sido imposible cumplir las garantías. En algunos casos, como ciertas enfermedades oftalmológicas, las metas están todavía tan lejanas, que el plan AUGE parece más un sueño futuro que una política pública. Pese a ello, se ha anunciado un aumento a 80 enfermedades cubiertas por él, lo que hará mucho más difícil que pueda cumplirse lo escrito en la ley. Hasta ahora no ha habido más controversia pública ni más protestas de los pacientes por la falta de información con que cuentan los enfermos debido a que los consultorios no cumplen con su tarea de comunicar los beneficios que les corresponden. Según un estudio de la Superintendencia de Salud, el 88 por ciento de los consultorios de la R. Metropolitana deja de cumplir esta tarea. Y es revelador que el presupuesto disponible no se gaste entero, pese a que no se cumplen las metas, lo que indica que el pretexto de la falta de recursos para explicar las deficiencias de la atención no puede aplicarse en este caso. Todo parece indicar que las fallas se deben a la mala gestión en los servicios públicos, unida a la resistencia a utilizar los servicios clínicos privados que la ley del AUGE expresamente contempla ante situaciones de dificultad para otorgar tratamientos oportunos”. En URL <http://blogs.elmercurio.com/editorial/2009/03/28/evaluacion-del-plan-auge.asp>.

representa la concreción de una larga lista de demandas de la población, excluida del sistema de capitalización individual; dicho perfeccionamiento respondió a las proposiciones de diversos actores de la industria que buscaban fortalecer su participación en el negocio mediante la estructuración de una sofisticada industria que reflejara con plenitud la euforia desatada con el crecimiento del sector financiero internacional.

El “sistema solidario”, aunque definido como “complementario” del sistema de pensiones a que se refiere el decreto ley N° 3.500, de 1980, constituye en realidad una ruptura con el sistema de capitalización individual. El nuevo sistema está estructurado sobre la base de una lógica solidaria que establece un quiebre con la llamada justicia actuarial del sistema de capitalización individual. Dicho con otras palabras, el sistema solidario traduce en la política pública, el objetivo de establecer derechos garantizados que contravienen la lógica de que quién tiene mayores riesgos debe pagar mayores costos o recibir menores beneficios. Rompe además con la lógica tradicional, del sistema multipilar, que preveía un “pilar público” modesto. El componente más importante de la reforma es el que crea sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez. Este sistema incluye la Pensión Básica Solidaria de Vejez, a la que tendrán derecho las personas que no tengan pensión en algún régimen previsional y que hayan cumplido 65 años; integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre y acrediten residencia por un lapso no inferior a 20 años en el país, contado desde que el individuo haya cumplido 20 años y en todo caso por un lapso de 4 años en los últimos 5 años a la presentación de la solicitud. El monto de la pensión será de \$75.000 (US\$ 150 dólares aproximadamente) a partir de julio del 2009 y estará sujeta a reajuste conforme a la inflación. Serán beneficiarias del aporte previsional solidario de vejez, las personas que sólo tengan derecho a una o más pensiones regidas por el decreto ley N° 3.500, de 1980, y que el monto de su pensión base sea inferior al valor de la pensión máxima con aporte solidario que tendrá un valor de \$ 250.000 a contar del 1 de julio de 2012 y se reajustará conforme a la inflación¹⁶. Se crea también la Pensión básica

¹⁶ La Pensión Básica Solidaria es una pensión de carácter no contributivo, mientras que el Aporte Previsional Solidario es un beneficio que complementa a las pensiones que el beneficiario recibe. Así, una persona que cumpla con los requisitos para acceder al Sistema de Pensiones Solidarias, que no pudo contribuir al sistema de capitalización obligatorio, y que no posee ningún otro tipo de pensión, el nuevo sistema le otorgará la Pensión Básica Solidaria (PBS), la que en régimen alcanzará a \$75.000 pesos. El Aporte Previsional Solidario, en cambio, complementará a las pensiones que el beneficiario, que cumpla los requisitos de acceso (haber cumplido 65 años, haber residido en el país más de 20 años y

Solidaria de Invalidez que tendrá un valor similar a pensión básica solidaria de vejez así como el Aporte Previsional Solidario de Vejez.

El sistema solidario avanza significativamente en la respuesta a las demandas de las mujeres y de las familias en general. En efecto, distanciándose de la lógica básica del llamado “Pilar Público” del sistema multipilar, concentrado en generar un modesto alivio a la pobreza¹⁷, el sistema solidario enfrenta la situación desmedrada de la mujer: la mujer se integra al mercado laboral, en promedio más tarde los hombres; existe una importante brecha salarial también a favor de los hombres, tanto por que acceden en promedio a trabajos menos calificados, y por ende, menos remunerados que los de los hombres como por una fuerte discriminación salarial. Otro punto importante dice relación con la división del trabajo reproductivo y doméstico entre hombres y mujeres, que redundará en un mayor tiempo de inactividad laboral fuera de la casa de éstas. Más aún, en el contexto del sistema de capitalización individual vigente antes de la reforma, si hombres y mujeres llegasen en igualdad de condiciones al momento de la jubilación, en cuanto al saldo acumulado se refiere, de todos modos el monto de la pensión sería inferior para estas últimas. Con estos argumentos, la ley crea una bonificación para las mujeres por cada hijo nacido vivo equivalente al 10% de dieciocho ingresos mínimos, correspondientes a aquel fijado para los trabajadores mayores de 18 años de edad y hasta los 65 años, vigente en el mes de nacimiento del hijo¹⁸. Del mismo modo, la ley aborda la situación de las mujeres que al finalizar el matrimonio sufrían menoscabo económico. Es así como se determina que el juez, cualquiera haya sido el régimen patrimonial del matrimonio, podrá ordenar el traspaso de fondos desde la cuenta de capitalización

formen parte del 60% más pobre), perciba. Este beneficio tendrá un carácter solidario, ya que su monto decrecerá con el monto de las pensiones que se perciban, hasta extinguirse para las personas cuyas pensiones alcancen un monto igual o superior a \$250.000 (US\$ 460 aproximadamente), cuando la reforma entre régimen.

¹⁷ El Mensaje presidencial es aún más explícito, para destacar estas diferencias con la llamada justicia actuarial al señalar que el Sistema Previsional Solidario entregará derechos previsionales a aquellas personas que no pudieron realizar contribuciones al sistema de pensiones, realiza mayores aportes a las personas con menores contribuciones y no considera requisitos de número de cotizaciones, eliminando así barreras que limiten su acceso. En todos estos casos las mujeres aparecen como beneficiarias preferenciales.

¹⁸ A esta bonificación se le aplicará una tasa de rentabilidad por cada mes completo, contado desde el mes del nacimiento del respectivo hijo y hasta el mes en que la mujer cumpla los 65 años de edad equivalente a la rentabilidad nominal anual promedio de todos los Fondos Tipo C, descontado el porcentaje que represente sobre los Fondos de Pensiones el total de ingresos de las Administradoras de Fondos de Pensiones por concepto de las comisiones.

individual afecta al decreto ley N° 3.500, de 1980, del cónyuge que deba compensar a la cuenta de capitalización del cónyuge compensado o de no existir ésta, a una cuenta de capitalización individual, que se abra al efecto. Dicho traspaso, no podrá exceder del 50% de los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual del cónyuge que debe compensar, respecto de los fondos acumulados durante el matrimonio. La reforma creó también un subsidio previsional para los trabajadores jóvenes.

Como en el caso de la salud, la reforma previsional deja incólume el sistema privado. Más aún, sin corregir muchas de sus limitaciones, contribuye a su legitimación. La reforma completó el proceso de liberalización de las colocaciones de los fondos de pensiones. La crisis del sistema financiero internacional dejó en evidencia la baja preocupación del sistema por los riesgos sistémicos. Aún cuando no es posible todavía determinar con precisión el impacto del colapso financiero sobre los fondos, es claro que las pérdidas que han afectado a numerosos ahorristas han sido cuantiosas.

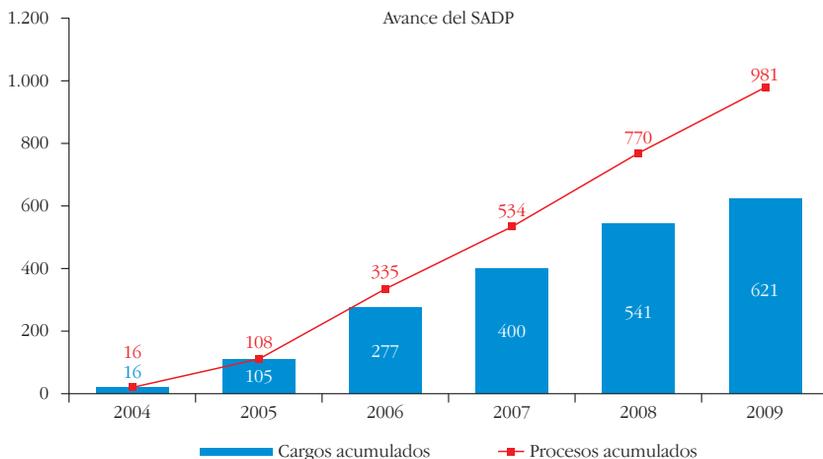
La reforma trajo consigo un importante reordenamiento de la institucionalidad pública. Se abre la posibilidad de que las AFP puedan subcontratar con FONASA y el Instituto de Normalización Previsional (INP) todas las funciones de administración de cuentas. La ley crea el Instituto de Previsión Social, como servicio público descentralizado, y por tanto con personalidad jurídica y patrimonio propio. A esta nueva institución se le traspasarán buena parte de las funciones del INP y se le autoriza a “celebrar convenios con entidades o personas jurídicas, de derecho público o privado, tengan o no fines de lucro, que administren prestaciones de seguridad social. Con este objeto se autoriza a los Centros de Atención Previsional Integral presten servicios a éstas. Se crea la Superintendencia de Pensiones (que reemplaza la Superintendencia de AFP) a la cual le corresponderá establecer el “Régimen de Inversiones” y fiscalizar los mercados primarios y secundarios en lo referido a la participación de los Fondos de pensiones. No obstante, el régimen de inversiones podrá ser establecido sólo, previo informe del Consejo de Inversiones y visa-ción del Ministerio de Hacienda a través de la Subsecretaría del ramo. Se crea el Consejo Técnico de Inversiones, instancia permanente, cuyo objetivo es preparar informes, propuestas y pronunciamientos respecto de las inversiones de los Fondos de Pensiones, con el objeto de procurar el logro de una adecuada rentabilidad y seguridad para los Fondos. La SVS regula a las compañías de seguro que participen en el sistema con el otorgamiento de rentas vitalicias a los pensionados y en la regulación

de otras entidades financieras que participen del subsistema de ahorro previsional voluntario. Por su parte el Banco Central, en los marcos de la ley determina máximos de colocaciones en el extranjero por Fondos de una AFP y los límites máximos para la inversión en moneda extranjera sin cobertura cambiaria. A la Comisión Clasificadora de Riesgos, le corresponde aprobar instrumentos específicos de inversión y rechazar clasificaciones de Clasificadoras de riesgo.

LA CREACIÓN DE LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

La grave crisis generada por una seguidilla de problemas de desorden administrativo y de corrupción en los entonces ministerios de obras públicas y transporte y telecomunicaciones, así como los problemas surgidos en CORFO respecto del manejo ilícito de título de colocaciones llevó al establecimiento de un importante acuerdo en enero del año 2003 entre oposición y gobierno para crear un sistema de servicio civil. Fue así como la ley número 19.882 del Nuevo trato laboral creó la Dirección Nacional del Servicio Civil, que entró en funciones el 17 de enero del 2004 con las funciones de poner en práctica las políticas de recursos humanos en el sector público y de administrar el sistema de Alta Dirección Pública. El servicio se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. La misma ley creó también el Consejo de Alta Dirección Pública que tiene como misión asistir en la toma de decisiones del Presidente de la República, ministros y jefes de servicio en la provisión de cargos de altos directivos públicos de exclusiva confianza, cautelando la no discriminación e imparcialidad de los procesos de selección. El principio fundamental es que estarán sujetos al sistema de Alta Dirección los funcionarios de exclusiva confianza que desempeñen jefaturas de órganos o servicios públicos “cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas” (Dirección Nacional del Servicio Civil, 2005). El procedimiento consiste básicamente en que el Consejo, o un Comité integrado por representantes de este y del servicio o ministerio del que depende el puesto que se busca llenar seleccionan, por concurso público a los postulantes que mejor calzan con el perfil de selección. Las ternas, cuaternas o quinas así formadas son propuestas a la autoridad encargada del nombramiento, la que puede elegir discrecionalmente entre los nominados e incluso desestimarlos y solicitar un nuevo concurso. La autoridad correspondiente tiene la facultad de despedir en cualquier momento al funcionario seleccionado, siendo obligatorio realizar un nuevo concurso.

GRÁFICO N°1: AVANCE DEL SISTEMA DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA



Fuente: Servicio Civil (agosto, 2009). Reporte estadística mensual.

El gráfico N°1 deja en evidencia el acelerado crecimiento que ha experimentado el sistema. A agosto del 2009, se habían provisto 621 cargos en el marco de 981 procesos. Pese a estos avances, diversos problemas afectan al sistema: “Bajas remuneraciones, condiciones de desempeño restrictivas, demoras en los procesos de selección, ausencia de políticas de inducción y acompañamiento de los nombrados, y una gran exposición pública, entre otros aspectos, han conspirado hasta ahora contra el propósito de contar con suficientes candidatos de excelencia. Un problema mayor es el monto de las rentas asociadas a un porcentaje importante de los cargos de la Alta Dirección Pública... Ello se manifiesta en exiguas tasas de postulación... se constatan excesivas demoras en los procesos de selección, aspecto que ha sido el peor evaluado en las encuestas de percepción realizadas por la Dirección Nacional del Servicio Civil. La duración, en promedio, alcanza a 6,5 meses en los cargos de primer nivel y a 8 meses en los de segundo. En ambos casos, algo más de la mitad es imputable a trámites –tales como la determinación del porcentaje de la señalada Asignación o el nombramiento de representantes ante los Comités de Selección– a los que la ley no fijó plazo y cuyo despacho corresponde a la Dirección de Presupuesto, ministros y jefes de servicios” (Waisbluth, 2008).

LOS ESLABONES PERDIDOS DE LA REFORMA DEL ESTADO EN CHILE

Hasta la crisis asiática, la economía chilena creció a ritmos inéditos en su historia. El desarrollo exportador agroindustrial, las fuertes inversiones mineras en los años 90, la renovación de la infraestructura pública y el crecimiento del consumo basado entre otras cosas en el abaratamiento de los bienes de consumo durable como efecto del desarrollo de los tigres asiáticos primero y luego de China e India, fueron los elementos impulsores de ese crecimiento. Parecía que la institucionalidad económica heredada del régimen militar generaba las condiciones necesarias y suficientes para asegurar un alto ritmo de crecimiento, avanzar en la sofisticación de nuestra estructura exportadora y enfrentar los problemas cada vez más complejos del desarrollo. No obstante, desde la irrupción de la crisis asiática el país empezó a enfrentar graves problemas, como fue el mal manejo de la política frente a los efectos de esa crisis en el país; la grave situación energética enfrentada al detenerse el suministro de gas natural desde Argentina; el colapso del transporte urbano provocado por el Transantiago; las dificultades para avanzar hacia una estructura exportadora más sofisticada; la falta de transparencia de las instancias de colaboración pública privada y los obstáculos para que las regiones pudieran constituirse en polos del desarrollo nacional. Todos estos problemas se acumularon para evidenciar graves falencias de la reforma del Estado.

a) Banco Central: independencia y responsabilidad política

El shock externo proveniente de la crisis asiática, iniciada en Tailandia en 1997, fue ampliado notablemente en sus efectos sobre el país, por la política monetaria aplicada por el Banco Central. El incremento a un 18% de la tasa de política monetaria en el mes de octubre de 1998 representó un golpe sin precedentes sobre la economía nacional. El destacado economista Rudiger Dornbusch llamó con profunda ironía, la crisis que enfrentó en ese momento la economía nacional, “la crisis Massad” por el entonces presidente del instituto emisor. Era la primera ocasión en que el Banco Central –independiente– era puesto a prueba y, el resultado, estuvo lejos de ser satisfactorio. Posteriormente, las decisiones del ente emisor han sido objeto de diversas críticas. La alta volatilidad del tipo de cambio ha sido sin duda uno de los principales problemas identificados. La grave caída del tipo de cambio del dólar durante el 2007 y que se prolongó durante el primer trimestre del 2008 provocó graves problemas al sector productivo. Fue necesaria una rebelión ciudadana, que alcanzó su

máxima expresión en una declaración en abril del 2008 de senadores de todas las bancadas, para que el Banco Central anunciara una política de compra de divisas que cambiara la situación. Durante la segunda mitad del año 2008 mientras la economía global sufría la peor crisis desde los años treinta del siglo pasado, el Banco Central permaneció impertérrito manteniendo la tasa de política monetaria en 8,25 hasta enero del 2009. Las contradicciones entre los esfuerzos por diversificar y sofisticar la estructura de exportaciones y una política cambiaria que desincentiva sectores distintos a los tradicionales, han sido continuas. Algo similar se plantea respecto de la política antiinflacionaria. Fue el caso, por ejemplo, cuando el incremento inédito del precio del petróleo y sus derivados, aceleró el ritmo inflacionario y, pese a que existía consenso respecto de su origen externo se insistió en una política restrictiva que golpeó a los productores.

Pese a la reticencia del debate público de abordar una evaluación del desempeño del Banco Central a lo largo de este período, es ineludible abordar preguntas respecto de al menos, los siguientes temas: (i) ¿Existe o no una adecuada coordinación de las políticas monetaria y fiscal? (ii) Teniendo en cuenta la independencia del Banco Central ¿Disponen las entidades responsables de las diversas políticas económicas de los mecanismos de coordinación requeridos? Pareciera que la participación del Ministro de Hacienda como observador en el Consejo del Banco Central, no es suficiente. Más aún, si se considera la forma como el gobierno estadounidense se coordinó con el presidente de la Reserva Federal, cabe preguntarse si en Chile, hubiese sido posible una coordinación semejante frente a una situación de emergencia similar; (iii) Es razonable que decisiones de este alcance estuvieran sólo sujetas a una débil supervisión del Congreso Nacional? (iv) ¿Resulta óptimo un Banco Central independiente y focalizado en el combate a la inflación, para un país que debe competir en una economía internacional, en que las decisiones técnicas se subordinan a consideraciones políticas? Veinte años de Banco Central independiente hacen necesario una evaluación detallado del desempeño y sobre esa base formular proposiciones para mejorar la institución.

b) Estado regulador y crisis de suministro en el sector energético

La segunda crisis relevante fue sin duda la vulnerabilidad eléctrica que afectó al país en el período 2004–2009. Si la crisis asiática había planteado preguntas sobre la institucionalidad macroeconómica y su articulación con la política de desarrollo, los problemas energéticos pusieron

en cuestión el grado de adecuación de la institucionalidad energética, específicamente su capacidad de proveer al sistema productivo y a los consumidores residenciales de la energía requerida. El análisis permite afirmar que, en la crisis, le cupo una gran responsabilidad a la institucionalidad pública y privada del sector. En efecto, ella derivó de la incapacidad del sistema de tomar en cuenta las voces y señales que desde el año 2000 alertaban sobre los peligros que acechaban a la industria del gas en Argentina y su eventual impacto sobre la generación termoeléctrica en Chile.

¿Por qué el sistema de mercado, que rige la generación eléctrica no produjo, señales de alerta temprana, respecto de las amenazas que se cernían sobre el flujo de gas natural desde Argentina, único proveedor de ese insumo?

El sector privado carecía de incentivos para tomar precauciones frente a la crisis. De aparecer problemas de suministro, las tarifas se adaptarían a las condiciones derivadas de la falta de gas. En cuanto al sector público, la Comisión Nacional de Energía, pese a que las leyes relevantes mencionan las responsabilidades de política de la entidad y de su Secretaría Ejecutiva, lo cierto es que estaba focalizada en los aspectos regulatorios. En la práctica el Estado carecía de competencias como ente rector del sistema y, por tanto, no disponía de la institucionalidad necesaria para orientar al mercado ante la aparición de fenómenos exógenos que afectaran los fundamentos de su operación¹⁹. Más en general, el centro de gobierno carecía de los organismos e instrumentos requeridos para el desarrollo prospectivo, el seguimiento de la situación internacional y la evaluación temprana de los eventuales riesgos que podían amenazar al país y su suministro energético²⁰.

La indefensión a la que estuvo expuesto el sector fue también resultado, del predominio de un paradigma compartido por los actores relevantes –públicos, privados y académicos– según el cual el mercado dispone de la capacidad de identificar eventuales dificultades y generar, oportunamente, las señales de precio que desencadenan las medidas correctivas. La consecuencia principal de esta perspectiva era que si el mercado

¹⁹ Respecto de este tema ver “La crisis energética y el modelo económico chileno” (Rivera, 2009).

²⁰ Cabe señalar que esta miopía se observó también en el caso de la crisis financiera internacional frente a la cual la institucionalidad responsable no tomó medida alguna para proteger los fondos de pensiones. Las reiteradas señales de crisis, evidentes desde el 2007, fueron ignoradas.

no reaccionaba frente a los problemas que enfrentaba el país proveedor de gas, ello significaba, simplemente, que tales dificultades no existían. La vulnerabilidad eléctrica planteó así importantes preguntas respecto de la institucionalidad económica, entre las que destacan las siguientes: (i) ¿Asegura la operación libre del mercado energético un desempeño eficiente en un contexto en que los mercados operan globalmente y están sujetos a las decisiones políticas de los Estados? (ii) ¿Es posible resolver el suministro energético si la institucionalidad pública del sector se focaliza en la regulación? (iii) ¿Es posible resolver los siguientes desafíos que enfrenta el país en esta materia sin un órgano rector?; ¿invertir o no en energía nuclear?; ¿Es posible esperar para desarrollar nuevas fuentes energéticas a que el sistema de precios las declare rentables?; ¿Debe por el contrario el Estado generar mecanismos para posibilitar el desarrollo de nuevas fuentes energéticas que permitan al país enfrentar los diversos escenarios que mostrará el mercado energético mundial?

La discusión sobre el sector energético aparece recurrentemente asociado al debate medioambiental, lo que genera dos tipos de preguntas de orden institucional. La primera relativa a las modalidades requeridas para enfrentar desde el aparato público los temas transversales: ¿qué mecanismos de coordinación deben existir entre los organismos públicos del sector energético y los del medioambiente? En este ámbito aparecen diversas opciones que van desde las coordinaciones interministeriales, que junto con crecer en número son puestas en cuestión, reiteradamente, respecto de su efectividad, hasta la integración en un ministerio, de nuevo tipo, que integre las preocupaciones energéticas con las medioambientales. Por otra parte, el rol jugado por CODELCO y ENAP en la salida de la crisis al liderar la construcción de las plantas de GNL obliga a revisar la política de exigir leyes de quórum calificado para crear empresas públicas. Del mismo modo, la naturaleza ad-hoc de la salida de la crisis plantea la necesidad de que el Estado cuente con mecanismos para realizar inversiones frente a situaciones de emergencia.

c) Desarrollo institucional, falta de modernización del Centro de Gobierno y el colapso del transporte urbano de personas en Santiago

La tercera crisis relevante para nuestro objeto de análisis es, sin duda la provocada por el intento de reformar, radicalmente, el transporte de personas en la capital del país. Con la instalación del Transantiago, el sis-

tema de transporte colapsó creando problemas de magnitud inconmensurable para la población de la ciudad. Puso en cuestión, además, las modalidades de financiamiento del transporte urbano, condicionó la agenda política y colocó en duros aprietos al gobierno de la Presidenta Bachelet. A lo largo del período de diseño e implementación de la iniciativa, llama la atención que nadie en el Centro de Gobierno se haya percatado de la improvisación y la falta de prolijidad con que operaba el Comité de Ministros establecido y la peligrosa inexistencia de instituciones formales que se hicieran cargo de este gigantesco proyecto. Estas circunstancias así como la incidencia decisiva de las consideraciones presupuestarias en la configuración técnica del proyecto, dejaron en evidencia el sello del Ministerio de Hacienda. La falta de preocupación por el desarrollo de la institucionalidad pública económica ha sido un déficit permanente del estilo modernizador que ha caracterizado los cambios en el sector público. Esto queda en evidencia tanto en la persistencia de aparatos y de personal cuya utilidad no termina de quedar clara como también en la incapacidad de crear las instituciones que demandan las nuevas tareas del sector público. No es casual, en este sentido, que la Coordinación de Concesiones carezca todavía de una institucionalidad, lo mismo ocurre con la instancia encargada del Transantiago. Convergen sin duda, las dificultades para abordar los problemas de remuneraciones y otros nudos de la modernización del sector público.

No obstante, es plausible pensar que se trata también, de un problema de enfoques. La idea de que es posible seguir operando con un Estado viejo, en la medida que se estructuran equipos al margen de la institucionalidad, pequeños, operando con una lógica distinta, que externalizan la mayor parte de sus actividades, gana terreno entre los responsables de las políticas. Uno de los problemas de este enfoque es, sin embargo, que en los proyectos, en particular los de gran envergadura, el reclamo recurrente alude a la dificultad de estructurar el proyecto integral a partir de las partes con que contribuyen los consultores externos. Por otra parte, el esfuerzo desplegado por darle una conducción global a la política gubernamental se desdibuja en el período, perdiendo la Secretaría General de la Presidencia en el período de Lagos, notable influencia. Todo esto alude a los problemas que derivan de la falta de preocupación por renovar el Poder Ejecutivo y en particular el Centro de Gobierno (Aninat y Rivera, 2009).

Importantes preguntas relevantes para nuestro análisis surgen también de este caso. (i) ¿Es posible que la toma de decisiones referente a la

política de infraestructura con todas las complejidades que ella plantea, quede en los hechos supeditada a la autoridad presupuestaria quien define el costo del pasaje que debe financiar la operación del sistema? (ii) Esta crisis pone en cuestión además la política de fragmentar la institucionalidad económica delegando en entidades fuera de la institucionalidad pública tareas de compleja naturaleza como fue la de reestructurar radicalmente el transporte urbano de Santiago o impulsar el sistema de concesiones de obras públicas; (iii) La inexistencia de instancias institucionales encargadas de la política de desarrollo, capaces de coordinar sus diferentes componentes y sujetos a una dirección global, ha llevado a sustituir dicha coordinación con una multiplicidad de comités interministeriales que parecen no disponer de la solidez institucional para dar cuenta de proyectos de envergadura; (iv) ¿Cómo enfrentar las coordinaciones necesarias entre las distintas instancias con responsabilidades en infraestructura? y (v) Más en general, ¿cómo se debe estructurar institucionalmente la coordinación entre las entidades encargadas de la infraestructura con aquellas con responsabilidades en el desarrollo productivo?

d) Un desarrollo productivo poco sofisticado

Un cuarto elemento de la crisis global que afecta a la institucionalidad pública, quedó en evidencia con el estudio de Hausmann y Klinger, B. (2007) que concluyó que la estructura de exportaciones del país era poco sofisticada, incluso en comparación con países de desarrollo similar. Este estudio que no ha circulado todo lo que debía, constituyó un llamado de atención desde el “mainstream” del pensamiento económico respecto de los problemas de la estrategia sintetizada en la frase “we don’t pick the winners” que radicaba en las señales del mercado internacional y en las decisiones del sector privado, la inserción económica internacional del país. Al mismo tiempo, el Estado prácticamente se desentendía de toda responsabilidad en el desarrollo tecnológico y de innovación. La grave crisis de la industria del salmón especifica las graves carencias en materia de institucionalidad para el desarrollo. La falta de sofisticación del desarrollo exportador alude sin lugar a dudas a problemas del empresariado, pero releva también el error de que la política de desarrollo no se institucionalice en un ministerio u otra entidad coordinadora. Destaca también los problemas derivados de que la institucionalidad pública carezca de instrumentos para orientar y regular la sustentabilidad de las industrias sujetas a procesos de expansión acelerados a partir de oportu-

nidades que se abren en la economía internacional. Replantea la decisión de no haber analizado la conveniencia de mantener o no la estructuración tradicional del Poder Ejecutivo en circunstancias que la globalización planteaba desafíos inéditos a nuestra inserción exportadora.

Un quinto elemento relevante, asociado a lo anterior, es que pese al impulso que ha tenido la cooperación pública privada, se carece de instancias formales y transparentes de colaboración. Esto no significa que no hayan existido mecanismos de cooperación. Existen numerosos ejemplos, como es el diálogo fluido entre las empresas concesionarias y los distintos gobiernos de turno. En el mismo sentido, es posible considerar el impulso de la llamada agenda microeconómica que concordó el gobierno del Presidente Ricardo Lagos con la SOFOFA bajo el liderazgo de Claro. No obstante, esta colaboración ha sido sectorial, puntual y excluyente y no siempre lo suficientemente transparente. De estos diálogos ha estado ausente el movimiento sindical, las universidades y otras entidades que en otras experiencias son consideradas relevantes. El impulso del Consejo de Innovación y el delineamiento de una estrategia de desarrollo discutida entre representantes del sector público y privado representan un paso adelante, que sin embargo no logra instalarse como una instancia política relevante. La coordinación entre los agentes económicos requiere de canales adicionales a los que provee el mercado. Ello es particularmente relevante para generar un marco de acuerdo en torno a las tareas del desarrollo y la integración social. En este contexto es crucial definir si estas instancias de coordinación deben ser permanentes y los alcances territoriales y sectoriales que deben tener.

La sexta, expresada en la falta de una política de desarrollo regional, que en los hechos implica una discriminación positiva a favor de la Región Metropolitana. La excesiva concentración del proceso de toma de decisiones en Santiago, tanto en el caso del sector público como del sector privado hace difícil que las regiones se transformen en una suerte de impulsores del desarrollo.

e) La falta de modernización del Núcleo Estratégico de Gobierno

Al evaluar los avances logrados en la modernización del Estado, se observa un grave déficit en la coordinación estratégica del gobierno. Desde los cambios introducidos en el Ejecutivo a principios de los 90 en que se creó MIDEPLAN, la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría

General de Gobierno no se han realizado modificaciones sustanciales en el Centro de Gobierno (CG)²¹. En la Administración de Ricardo Lagos se nombraron ministros a cargo de más de un ministerio en lo que aparecía como un primer paso a fusionar dichas entidades. No obstante, ello no ocurrió y más bien se dieron pasos en el sentido contrario. Una iniciativa similar tomó la Presidenta Bachelet, sin que ello se consolidara. Una importante innovación fue la creación del llamado “Segundo Piso” bajo la Administración del Presidente Lagos que se mantuvo en el presente gobierno. En este contexto, surgieron graves dificultades en las políticas públicas, la crisis eléctrica, el Transantiago por nombrar sólo algunas, las cuales se han considerado como resultado de las debilidades que presenta el Centro de Gobierno. Quedan en evidencia dificultades en los mecanismos de coordinación interministeriales, en el fortalecimiento sin contrapesos del Ministerios de Hacienda y, como contrapartida, el debilitamiento del Ministerios Secretaría General de la Presidencia que había nacido para apoyar la coordinación gubernamental. Todo apunta a que es indispensable la modernización del Centro de Gobierno.

ALGUNAS CONCLUSIONES

El análisis desarrollado permite concluir que el debate sobre la reforma del Estado en Chile ha tenido un énfasis excesivo en el mejoramiento de la gestión. Ello lleva a que se soslaye que su efectividad y alcance, dependen en buena medida, del avance de las reformas institucionales o sustantivas. El trabajo permite asociar esta situación con que la reforma de la gestión ha tenido resultados insatisfactorios.

La principal conclusión del artículo, es que la falta de atención de las reformas de fondo contribuyó al surgimiento de varias de las turbulencias que han afectado al país en la última década. En claro contraste, las grandes reformas que han cambiado el país, han generado además modificaciones extraordinarias en la cultura organizacional de las entidades involucradas y mejoras significativas en la gestión. Hacia el futuro, el artículo sugiere que los desafíos que debe enfrentar la reforma del Estado son también institucionales y sustantivos y sólo en ese contexto, la reforma de gestión adquiere toda su fuerza y relevancia.

²¹ Usamos los conceptos de núcleo estratégico de gobierno, centro de gobierno al entorno que colabora con el Presidente de la República para conducir el gobierno. Para un desarrollo de estos conceptos ver Aninat y Rivera (2009).

Asociado con este énfasis en la gestión, las reformas más trascendentales aparecieron de improviso y, a menudo, al margen de los especialistas. Fueron los casos de la reforma de la justicia y del cambio radical en el desarrollo de la infraestructura al introducirse el sistema de concesiones de obras públicas. En este ámbito aparecieron las complejidades de la reforma. El desarrollo de una nueva institucionalidad, nunca formalizada, que se responsabilizó de las principales tareas del sector, mientras que la antigua organización continuaba como si nada hubiese pasado. En este sector se revolucionaron las modalidades de cooperación pública privada, y al mismo tiempo, quedaron en evidencia los altos costos de transacción y las dificultades de regular al sector privado.

Al mismo tiempo, el análisis de algunas reformas ha dejado, nuevamente en evidencia, que la reforma del Estado está sujeta a importantes rupturas que reflejan las distintas visiones sociales y políticas. Es el caso de la reconstrucción de la salud pública, que respondió al creciente malestar de la población respecto del sistema privado. La creación del Plan de Acceso Universal y Garantías Explícitas de Salud (AUGE), puso en cuestión la supuesta continuidad de las reformas entre el régimen militar y la era democrática, al romper en buena medida con los supuestos básicos de la privatización de la salud. En esta misma dirección, la construcción de un nuevo sistema público de pensiones, representó también una clara discontinuidad respecto de las reformas impulsadas por Pinochet.

El contexto no abordado de esta discusión es naturalmente la reforma política. Avances en este campo, crecientemente aludidos por el debate constitucional pueden afectar profundamente la discusión. El peligro que corremos, es que el debate no alcance las dimensiones necesarias ni que se traduzca en cambios efectivos.

Mucho se habla del ciudadano, pero en lo que importa, tomar en cuenta sus preocupaciones, se ha avanzado poco. En lo regulatorio brilla por su ausencia, en particular frente a la fuerte influencia que ejercen los regulados sobre las entidades regulatorias.

El otro gran ausente, son los trabajadores del sector público. Es cierto que ha habido acuerdos, pero a menudo dichos acuerdos constituyen más bien ritos o mecanismos compensatorios que permiten obviar sus puntos de vistas en las reformas de fondo. Hay que reconocer, sin embargo, un problema, que parcialmente le corresponde resolver a los funcionarios públicos. Hace falta que ellos desarrollen una mayor capacidad de estudio y propuestas. Si los cambios experimentados por la economía, la sociedad y la política, plantean desafíos al Estado, también lo hacen a

los funcionarios públicos. No es posible seguir mirando nuestra institucionalidad pública como si nada hubiese pasado. Es crucial desarrollar iniciativas para contar con estudios de fondo que sustenten la política de las agrupaciones de empleados fiscales.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Aninat, Cristóbal y Rivera, Eugenio (2009). Coordinación Estratégica en el Estado de Chile. El Núcleo Estratégico de Gobierno bajo la Concertación y Propuestas a Futuro.
- Banco Mundial (2005). Chile, Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones de los Programas del Gobierno (en dos Volúmenes) Volumen 1: Informe Principal, 3 de Diciembre.
- Blanco, Rafael (2003). El programa de Justicia del Gobierno de Eduardo Frei, en Muñoz y Stefoni (2003).
- Brunner, José Joaquín (1998). Malestar en la sociedad chilena: ¿De qué, exactamente, estamos hablando?, Estudios Públicos número 72.
- Campero, Guillermo (1998). Más allá del individualismo: la buena sociedad y la participación, en Cortázar, René y Vial, Joaquín (Ed.).
- Castiglioni, Rossana (2007). Cambios y continuidades en política social: educación, pensiones y salud, en Funk, Robert.
- Comisión de Estudios del Sistema Judicial Chileno (1991). Informe final sobre reformas al sistema judicial chileno. En URL http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1310.html
- Cortázar, René y Vial, Joaquín (1998). Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo, Cieplan – Dolmen, Santiago.
- DeShazo, Peter y Vargas, Juan Enrique (s/f). Evaluación de la Reforma judicial en América Latina, en URL http://www.cejamericas.org/doc/documentos/Judicial-ReforminLatinAmericaSPANISH_final.pdf
- DIPRES (2008). Evaluación de programas gubernamentales 1997–2008.
- Dirección Nacional de Servicio Civil (2005). Reforma del sistema de recursos humanos. El nuevo servicio civil, en Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública, Vol. III, número 7.
- Expansiva–CEP (2009). El Chile que viene. De dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos, Serie Políticas Públicas, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Funk, Robert (Ed.) (2007). El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena al socialismo, Colección Ciencias Sociales e Historia, Ediciones de la Universidad Diego Portales, Segunda Edición, Agosto.
- La gente tiene la razón (Varios autores) (1998), en Ominami, Carlos (2009).
- Lahera, Eugenio (Ed.) (1993), ¿Cómo mejorar la gestión pública?, CIEPLAN, FLACSO, FORO 90, Santiago.

- Marcel, Mario (1993). Mitos y recetas en la reforma de la gestión pública, en Eugenio Lahera (1993).
- Marcel, Mario y Tohá, Carolina (1998). Reforma del Estado y de la gestión pública, Cortazar y Vial (1998).
- Monasterio Irazoque, Hernán (2007). Conferencia inaugural, en OPS – FONASA (2007).
- Muñoz, Oscar y Stefoni, Carolina (2003). El período del Presidente Frei Ruiz-Tagle, FLACSO–Editorial Universitaria, Santiago, Enero.
- Navia, Patricio (2001). ¿De qué trata una política comunicacional exitosa?, Revista Perspectivas (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), vol. 4, N° 1, 2000 (pp. 121-139), en URL <http://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol4-N1/Navia-Patricio.pdf>
- Ominami, Carlos (2009). El debate silenciado. Un testimonio 1995–2009, LOM Ediciones, Santiago.
- OPS–FONASA (2007). ¿Qué ha pasado con las reformas de salud en América Latina? Tercer Seminario Internacional: Una contribución a la agenda del Bicentenario, Ediciones Seminarios FONASA Año 2, N°2.
- PNUD (1999). Desarrollo humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización en URL <http://www.desarrollohumano.cl/eleccion1998.htm>
- PNUD (2009). Informe sobre el Desarrollo Humano en Chile 2009: “La Manera de hacer las Cosas”, Sinopsis en URL <http://www.pnud.cl/prensa/noticias-2009/20-01-2009/sinopsis.pdf>
- Riego, Cristián (2007). Introducción de procedimientos orales en Chile, en URL http://csis.org/files/media/csis/events/060607_judicial_riego.pdf
- Rivera Urrutia, Eugenio (2003). Nueva economía, Gobierno electrónico y reforma del Estado, Flacso– Editorial Universitaria, Santiago.
- Rivera Urrutia, Eugenio (2008). La regulación económica como complemento de las licitaciones en las concesiones de obras públicas, en Revista de la Cepal 95, Agosto.
- Rivera Urrutia, Eugenio (2009 A). “La crisis energética y el modelo económico chileno”, por Fundación Friedrich Ebert Enseñanza, Jaime (Ed.) (2009).
- Rivera Urrutia, Eugenio (2009 B). A medio camino. La reforma previsional del 2008, Inédito.
- Servicio Civil (2009). Reporte estadística mensual, Agosto, en URL <http://www.serviciocivil.cl/>
- United Nations (2005). Unlocking the Human Potential for Public Sector performance, World Public Sector Report; New York: UN <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021616.pdf>
- Tironi, Eugenio (2009). Identidad y relatos nacionales, en Expansiva–CEP (2009).
- Waissbluth, Mario (2006). La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la Confrontación al Consenso, en URL http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf

- Waissbluth, Mario e Inostroza, José (2007). Globalización y reforma del Estado en Chile, en *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Volumen XXXVII: 1 2007, pp. 285–310, en URL http://www.mariowaissbluth.cl/descargas/globalizacion_reforma_estado.pdf
- Waissbluth, Mario (2008). Alta dirección pública. Una reforma contracultural, en *Revista Mensaje*, Septiembre, en URL http://www.mariowaissbluth.com/descargas/adp_mensaje.pdf
- Waissbluth, Mario y otros (2009). *La Gestión de Organizaciones y Programas Públicos en Chile. Análisis de 28 casos e implicancias para la Reforma del Estado*, Documento de trabajo. Serie Gestión, 2009, en URL <http://www.mariowaissbluth.com/descargas/Gestion%20de%20Organizaciones%20y%20Programas%20Publicos%20en%20Chile.pdf>

Estabilidad laboral en el empleo público: balance y proyecciones

MARÍA ANGÉLICA IBÁÑEZ SAN MARTÍN*

INTRODUCCIÓN

La convocatoria a presentar reflexiones en el taller de modernización del Estado de la Fundación Chile 21 nos propone dar a conocer los avances que en materia de estabilidad laboral, relación contractual y carrera funcionaria se lograron concretar en la última década, identificando también las demandas gremiales que aún permanecen pendientes y que se convierten, por lo mismo, en la agenda de futuro de las batallas por mejorar el empleo público. Frente a este desafiante objetivo nos cabe manifestar que ésta es una tarea de tal envergadura, que desbordaría un documento de estas características. El tema amerita un estudio de más largo aliento.

Mucho menos ambicioso y esperando que resulte productivo para el debate actual y para la construcción de una agenda específica del gremio de los empleados fiscales en esta materia, el presente escrito se propone como objetivo iniciar un recorrido, que parta por dimensionar la actual situación respecto de las condiciones del empleo de los trabajadores fiscales en materias de estabilidad, relación contractual y carrera funciona-

* Licenciada en Ciencias del Trabajo. Especialidad en Gestión de Recursos Humanos. Universidad Católica de Lovaina. Docente de la Universidad Central de Chile. Asesora de la ANEF desde 1990 a 1997. Actualmente colabora en la Fundación Instituto de Estudios Laborales, CUT.

ria; que pase por la revisión de algunos conceptos claves que están en el núcleo de la controversia entre el modelo de administración pública al cual se aspira y el modelo que se ha ido instalando durante estos últimos años, específicamente en materia de relaciones laborales, para llegar a las demandas pendientes, considerando el actual contexto. Es decir, aportar al diseño de un mapa.

Durante el período considerado, los avances que ha liderado la organización sindical del sector en materia de condiciones de trabajo y de remuneraciones han sido importantes y numerosos. También han sido contundentes sus posiciones sobre el rol del Estado en un país como el nuestro. Sin embargo, los temas planteados en este escrito y que apuntan al centro de la relación laboral, sin duda permanecen pendientes y de alguna manera se han agravado afectando a un gran número de funcionarios y funcionarias.

No ha sido la disposición al diálogo demostrada por la organización el obstáculo para abordar una agenda al respecto, sino más bien la ruta que ha seguido la modernización de la administración pública en nuestro país durante las últimas décadas. En estos momentos, la inflexión que se ha venido produciendo lentamente hacia una administración pública con índices crecientes de flexibilidad laboral, amenaza con su consolidación, debido a la dimensión que ha adquirido el empleo sin estabilidad y a las orientaciones rotundamente flexibilizadoras en materia laboral del actual gobierno.

I. DIBUJANDO UN MAPA DEL EMPLEO EN EL GOBIERNO CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA¹

A modo de referencia general, los funcionarios públicos representan aproximadamente el 7% de la fuerza laboral chilena, siendo el más bajo

¹ Gobierno Central: Conjunto de instituciones que están sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria, y que mantienen, en esta materia, una estrecha relación de dependencia del Ejecutivo, a las cuales se les asigna presupuesto anual mediante la Ley de Presupuestos. Este conjunto se compone de la Administración Central, Contraloría General de la República, Poder Judicial, Congreso Nacional y Ministerio Público. Administración Central: Conjunto de organismos dependientes o bajo supervigilancia de los Ministerios del Sector Público, independiente del sistema de remuneraciones por el que se rija cada uno de ellos, ya sea Escala Única de Sueldos, Escala de Fiscalizadores, y aquellos afectos al artículo 9° del Decreto Ley N° 1.953, de 1977. Lo anterior no considera, por lo tanto, aquellos organismos que cuentan con autonomía respecto al Ejecutivo, tales como la Contraloría General de la República, el Poder Judicial, el Congreso Nacional y el Ministerio Público.

de la región. El gasto en la administración pública alcanza sólo el 20% del PIB, también el más bajo de la región”².

Por otra parte, en el sector público los gastos en personal representan un porcentaje muy importante del gasto público. Esto hace, a juicio de algunos estudiosos del tema, que las decisiones sobre empleo y remuneraciones tengan un impacto fiscal y macroeconómico significativo.

En cifras absolutas al año 2008³ la dotación efectiva⁴ del Gobierno Central es de 186.935 personas: 105.755 funcionarias y 81.180 funcionarios⁵ (57% y 43% respectivamente). En la reciente publicación de las estadísticas de recursos humanos de la Dirección de Presupuesto para el año 2009 estas cifras ascienden a 196.163 personas: 111.546 mujeres y 85.107 hombres, lo cual no significa una variación porcentual significativa respecto del año 2008⁶.

En orden decreciente la mayoría de la dotación del personal se encuentra en los Ministerios de: Salud (89.371); Justicia (20.592); Educación (13.507); Poder Judicial (8.932); Hacienda (8.619); Obras públicas (7.568); Trabajo (6.851). De la dotación total del Gobierno Central, aproximadamente el 70% se encuentra en Salud (47%); Justicia (11%), Educación (7%) y el Poder Judicial (5%).

De acuerdo a las cifras citadas anteriormente, el Estado es un gran empleador de mujeres trabajadoras. Los ministerios de educación y salud tienen el porcentaje más alto de mujeres en su dotación efectiva. En Educación de un total de 13.507 personas, las mujeres son 10.491 (77%). En Salud de un total de 89.371 personas 59.036 (66%) son mujeres.

De acuerdo a las categorías ocupacionales, tradicionalmente llamados estamentos, en la dotación efectiva del Gobierno Central, el 4,5% corres-

² Landerreche, Oscar. ¿Qué queremos hacer cuando seamos Gobierno? Citado en Empleo público y derechos laborales. Posición de los empleados fiscales. ANEF 2009.

³ Este paper comenzó a elaborarse con anterioridad a la publicación de las cifras del año 2009 entregadas en noviembre del 2010. En términos de tendencias la situación entre las cifras del 2008 y el 2009 no ofrecen variaciones significativas.

⁴ Se entiende por Dotación Efectiva a la suma del personal que tiene una relación jurídico laboral permanente con el sector público, es decir, el personal de planta, personal a contrata, contratado a honorarios asimilado a grado, a jornal y otro personal permanente consultado en la Dotación de un Servicio, que se desempeña efectivamente en él en un momento determinado.

⁵ Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda Estadísticas de recursos humanos del sector público 1999- 2008. Octubre del 2009.

⁶ Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda. Estadísticas de recursos humanos del sector público 2000-2009. Noviembre 2010.

ponde a personal Directivo; el 36,7% a personal profesional; el 27,5% a personal técnico; el 19,8 a personal administrativo y el 11,2 a personal denominado auxiliar.

En cuanto al perfil etéreo de la dotación efectiva, en el 2008, el promedio de edad es de 43.5 años. El 87% de los funcionarios del Gobierno Central está en pleno ciclo laboral, es decir de 25 a 59 años de edad, si tomamos como tope superior la edad oficial para jubilar de las mujeres. El personal a edad de jubilar (60 años las mujeres y 65 años los hombres) y con edad superior a la edad de jubilación asciende a 17.174.

El crecimiento del empleo en los últimos diez años

Siguiendo las estadísticas publicadas por la DIPRES, en 1999 los funcionarios de la administración central del Estado ascendían a 130.343 llegando al 2008 a 171.829, es decir en 10 años la dotación efectiva aumentó en 41.486 personas y en el gobierno central, en 48.838 (aproximadamente 31,8% y 35,4%. respectivamente). La más alta variación porcentual de la dotación neta en la última década se produce el año 2008 respecto del 2007, siendo del 3,9%. Para el año 2009 la variación porcentual es también de un 3,9.

En cifras absolutas, los crecimientos de la dotación efectiva en el Gobierno Central (35,4%), están focalizados en el Ministerio de Salud (20.182), Ministerio de Justicia (7.712), Ministerio Público (3.579), Ministerio de Educación (3.503), Poder Judicial (3.380) y Ministerio de Defensa (3.265).

Respecto de unidades ministeriales que tienen una función distinta de los anteriores y que son de menor tamaño, el crecimiento porcentual es alto, como por ejemplo: el Ministerio Secretaria General de la Presidencia experimenta un gran crecimiento, pero en cifras absolutas aporta con 353 nuevos de puestos de trabajo (de 291 a 644); lo mismo se puede observar respecto del Ministerio de Planificación que de acuerdo a las estadísticas citadas crece de 929 a 1.712 funcionarios.

En relación a las categorías ocupacionales (estamentos), en la Administración del Gobierno Central 7.220 son directivos, en su gran mayoría profesionales (los directivos no profesionales disminuyeron de 1.721 a 1.536); los profesionales aumentaron de 38.928 a 68.648; los técnicos aumentaron de 38.112 a 51.414; los administrativos aumentaron de 30.247 a 37.117 y los auxiliares disminuyeron de 22.044 a 21.076.

Sin duda, el mapa no hace al territorio, es una representación de él. Sin embargo las cifras anteriores nos permiten un croquis inicial. A este croquis de mapa del empleo necesariamente hay que agregarle un diseño más fino que incorpore las rutas de cada uno de los servicios públicos. Es necesario completar el croquis y definir hasta sus calles para convertirlo en un mapa rutero para la agenda de la organización sindical. Siguiendo esta intencionalidad, más que hablar de porcentajes, hay que poner números absolutos, los cuales dan cuenta de la cantidad de personas que dependen del empleo público y por consiguiente de sus grupos familiares.

El análisis de las políticas públicas y su correspondiente correlato con las instituciones públicas encargadas de diseñar y ejecutarlas es el marco fundamental para dimensionar la dotación necesaria de personal. Sin duda, este es un tema abierto, especialmente hoy en que se tensiona más que nunca el rol del Estado, su institucionalidad, su gestión, el rol de los privados en la ejecución de políticas públicas, entre otras materias. Los juicios sobre si el Estado está sobredotado o no, o si su dotación bien o mal distribuida ameritan un análisis más acabado.

Para lo anterior, un “botoncito de muestra”. Por ejemplo, si el Estado va a entregar boucher a las personas para la atención en el sector privado de salud, es decir va a seguir haciendo transferencias del erario nacional a los privados, algunos y algunas pedirán la eliminación de puestos de trabajo en la salud pública. Resultado: Estado, reducido a caja pagadora.

II. EL MAPA DE LA RELACIÓN LABORAL EN EL GOBIERNO CENTRAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la administración pública conviven diferentes regímenes laborales. Legalmente está considerado que así sea, sin embargo la dimensiones que han adquirido, escapa a las normas establecidas y ha sumado al Estado empleador a la corriente flexibilizadora que caracteriza al empleo en el sector privado, con la consiguiente transgresión a los derechos laborales reconocidos.

En primer lugar, está el Régimen de carrera que regula al personal designado para desempeñar alguno de los cargos permanentes asignados por ley a cada institución. El personal de planta puede tener la calidad de titular, suplente o subrogante, y desempeñarse en funciones Directivas, Profesionales, Fiscalizadoras, Técnicas, Administrativas o Auxiliares.

El personal titular de planta, tiene acceso da la carrera funcionaria y **se le garantiza la estabilidad en el empleo**⁷.

En segundo lugar, está el régimen a contrata que regula a las personas que “desempeñan **labores permanentes** de la institución mediante su adscripción a **cargos de carácter transitorio**, sin acceso a la carrera funcionaria, duran en su cargo, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual los servidores expiran en funciones, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación, a lo menos, pudiendo renovarse indefinidamente. Las funciones sobre las cuales se puede desempeñar este tipo de cargos son Profesionales, Fiscalizadoras, Técnicas, Administrativas y Auxiliares”⁸. Se rigen por el Estatuto Administrativo, por lo tanto son funcionarios públicos, prácticamente para todos los efectos.

En relación a esta modalidad de relación laboral, la ley señala que el número de funcionarios a contrata de una institución no podrá exceder de una cantidad equivalente al veinte por ciento del total de los cargos de la planta de personal de ésta⁹.

En tercer lugar, está el régimen honorarios para personal contratado para desempeñar labores **no habituales de la institución, o cometidos específicos al interior de la misma**, y que no se consulta en la dotación efectiva de ella, salvo en su calidad de honorarios asimilados a grado. No se consideran empleados públicos y su actuación se rige por las cláusulas contenidas en el contrato que formaliza la realización de esas labores. Como señala el Estatuto Administrativo, este tipo de contrato podría utilizarse para desempeñar funciones profesionales, técnicas o para contratar expertos de alta especialización. Esto corresponde a lo que normalmente se llama prestación de servicios profesionales, es un contrato civil y no se rige por las normas laborales, puesto que es una labor en que no se cumple funciones habituales y regulares, no ejerce labores en el recinto de trabajo, no está sujeto a horarios y como no es un contrato de trabajo laboral no está obligado a cotizaciones para la previsión social.

Por último, en la Administración del Estado conviven otros regímenes para la relación laboral: Régimen Código del Trabajo (leyes orgánicas),

⁷ Constitución Política, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración Pública, Estatuto Administrativo, Leyes Orgánicas.

⁸ Ídem.

⁹ Art. 9 del Estatuto Administrativo.

Estatutos Especiales y el Sistema de Alta Dirección Pública (Ley N°19.882 y Leyes Orgánicas)¹⁰.

El mapa de los regímenes laborales en algunas cifras

En cifras del año 2008 y de acuerdo a la calidad jurídica de la relación laboral de los 186.935 funcionarios del Gobierno Central de la Administración Pública 86.885 son de planta (46%), 97.776 (52%) son a contrata, 2.235 son jornales permanentes (1.2%) y 39 son honorarios asimilados a grados¹¹. En cifras del 2009 la planta habría disminuido a 86.352, los jornales a 2.160 y la contrata habría crecido a 106.540, subiendo la cifra total del empleo público a 196.653. En la estadística del año 2009 se consigna 1.587 personas con régimen Código del Trabajo.

En el período 1999-2009, el personal a contrata creció en 54.382 y el personal de planta en aproximadamente 3.000 personas. Es decir el crecimiento de la dotación en el Gobierno Central se explica por la contratación de personas a **labores definidas como permanentes** de la institución mediante su adscripción a **cargos de carácter transitorio**. El crecimiento del personal a contrata ha sido sostenido en el período 1999-2008, siendo en 1999 de 52.158 y llegando a los 97.776 ya citados en el año 2008. Hay un año en que se observa una baja en el crecimiento constante: de 71.711 del año 2003 baja a 68.496 el 2004; disminuyendo el personal en 3.215.

En relación a la permanencia en el empleo, el 49,1% del personal a contrata tiene 5 o menos años de antigüedad; el 21,3% entre 6 y 10 años; el 20,4% tiene de 11 a 20 años de antigüedad y el 9,2%, más de 20 años. En números absolutos: “aproximadamente 8.000 funcionarios a contrata tienen más de 20 años de servicio en la Administración Pública; otros 18.000 se ubican en el rango de 11 a 20 años de antigüedad”¹².

¹⁰ Para efectos de este análisis no nos referiremos a estos regímenes laborales a pesar que no cabe duda que son de gran importancia y ameritan un tratamiento específico.

¹¹ No incluye personal de las Fuerzas Armadas ni de Orden. No incluye a Senadores ni Diputados. Para el cálculo de la Dotación efectiva según calidad jurídica, se considera el número de cargos desempeñados por el personal del área médica de los Servicios de Salud, afecta a las Leyes Nos. 15.076 y 19.664. Total personal de planta y contrata incluye información sobre el personal afecto al Código del Trabajo, según clasificación realizada por los servicios informantes. Se incluye el personal titular que conserva la propiedad de su cargo, pero que a la fecha de corte de la información, se desempeña en un cargo a contrata. Al 30 de junio de 2008, éstas corresponden a 4.205 personas.

¹² ANEF 2009. Datos entregados por Dipres a ANEF. Citado en Empleo público y derechos laborales. Posición de los empleados fiscales.

En el régimen laboral a contrata las mujeres son mayoritarias. En cifras del año 2008, del personal a contrata, 52.652 corresponde a mujeres (54%) y 35.968 a hombres (37%). El personal de planta está constituido por 47.772 mujeres (55%) y 40.305 (46%).

Aún cuando no hay datos públicos disponibles en relación a la composición estamental del personal de planta y del personal a contrata, se podría aventurar que la gran mayoría del personal a contrata ingresado en el periodo analizado está constituido por profesionales y técnicos.

En relación al personal a honorarios, que por definición no constituye un régimen de relación laboral, los datos de la Dipres dan cuenta del total de personas contratadas bajo esta modalidad que se desempeñaron en aquellas instituciones que conforman la Administración Central del Estado más la Contraloría General de la República. Por lo tanto, la información excluye al personal contratado como honorarios en el Poder Judicial, Congreso Nacional y Ministerio Público.

Según estos datos, durante el 2008 en la Administración Central existían **5.461** personas contratadas a honorarios a más de un año y por jornada completa. La suma de todos los honorarios independientes de la duración de su contrato (hasta 3 meses; de 4 a 7 meses; de 8 a 11 meses; de 1 año y menos y, de 12 meses) y de la jornada de trabajo (sin jornada, jornada parcial y jornada completa) es de **44.233**.

Los datos del personal a honorarios entregados para el año 2009 vienen desagregados de manera diferente. La cifra total de honorarios que se entrega es de **53.042** personas, de las cuales 41.147 serían honorarios temporales; 11.895 con contrato anual; 4.609 con contrato anual y permanencia de un año o menos; 7.286 con contrato anual y permanencia superior a un año; 1.174 con jornada parcial o sin jornada establecida, de los cuales 485 corresponde a contratos anuales con permanencia superior a tres años; y **5.522** con contrato anual y permanencia superior a un año.

Las cifras dan cuenta que el régimen laboral a contrata supera con creces las normas establecidas y pone en situación de precariedad los empleos sujetos a esta modalidad. Por su enorme dimensión, se ha constituido en un régimen paralelo y no auxiliar al régimen de carrera que es el único que otorga estabilidad laboral.

Por otra parte, como podemos observar, a pesar de las aproximaciones sucesivas a los datos sobre los honorarios, esta modalidad de relación laboral constituye un “hoyo negro”. ¿Qué hay detrás de estas cifras?: ¿Empleo regular disfrazado de prestación? ¿Verdadera prestación de ser-

vicios de consultoría profesional, técnica o especializada? Al parecer la mala práctica del empresariado privado quien hace uso y abuso de contratos honorarios para ejecutar labores permanentes se ha extendido a la Administración del Estado, aumentando así la precarización del empleo.

III. LA ESTABILIDAD LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO

Del los datos presentados, la deducción obvia es que nos encontramos en el Gobierno Central de la Administración Pública con un alto porcentaje de empleo inestable, constituido específicamente por el régimen de relación laboral a contrata y a honorarios. Esta inestabilidad, que se ha ido acentuando en las últimas décadas, ha cambiado el perfil del empleo público conduciéndolo hacia una suerte de precarización y por lo tanto se ha consolidado como uno de los temas centrales de la agenda sindical. Su dimensión es un indicador claro de flexibilidad laboral en aumento en la medida en que el crecimiento del empleo en el sector es a través de estas modalidades que, conjuntamente al estancamiento del régimen de carrera conforman una amenaza evidente a uno de los ejes del trabajo decente. También es un indicador de la privatización creciente de funciones del Estado.

En este sentido, hoy el Estado como empleador contribuye con una cuota importante a la precarización del empleo que sufren miles de trabajadores y trabajadoras del sector privado, a pesar que a través de sus Gobiernos especialmente de los gobiernos de la Concertación apoyó, a lo menos en los foros internacionales los lineamientos de la OIT en relación al trabajo decente y también ha sido firmante de tratados, convenios y recomendaciones al respecto. Una contradicción más, que se suma a otras, en los temas de derechos de los trabajadores.

¿En qué consiste la estabilidad laboral para los más de 100.000 funcionarios y funcionarias a contrata y honorarios y para cerca de 90.000 funcionarias y funcionarios de las plantas del Gobierno Central de la Administración?

Ensayaremos dos entradas posibles al tema, una relacionada directamente con los derechos laborales para todo trabajador y trabajadora sin importar el lugar en el cual desempeñe sus laborales y otra es a través del carácter de la función pública de la cual los funcionarios son trabajadoras y trabajadores ejecutantes. Como música de fondo está siempre el rol del Estado en el desarrollo de las condiciones de vida de las y los ciudadanos de nuestro país.

Para la primera entrada, tomaremos prestado del derecho laboral el concepto de estabilidad en el empleo consiste en “el derecho que se le reconoce al trabajador de permanecer en el cargo que se desempeña, a no ser despedido sin causa debidamente justificada por la autoridad competente y, en subsidio, en caso de despido injustificado a ser indemnizado adecuadamente... En un sistema de estabilidad, siempre se requiere de la existencia de una causa o motivo, pero, no solamente que exista una causa o motivo, sino que dicha causa esté en la ley como una conducta o situación susceptible de hacer caducar el contrato y que, además, haya sido aplicada en forma justa”.

También se distingue entre estabilidad absoluta y estabilidad relativa. La primera, tiene por “característica esencial es que si el despido del trabajador es nulo por no concurrir una causa legal y justa, el empleador debe reintegrar al trabajador a la empresa y a su puesto de trabajo, pues debe volverse a la situación anterior al despido, careciendo el empleador de una opción distinta al reintegro. Este sistema rige, por ejemplo, para los funcionarios públicos **y se conoce como de inamovilidad en el empleo**¹³, por lo que, en definitiva, el funcionario tiene derecho a permanecer indefinidamente en su cargo, salvo en que incurra en alguna causal atribuible a su conducta y que autorice el despido disciplinario, previa comprobación de esta conducta por la autoridad competente”. En el sistema de estabilidad relativa, “de no concurrir una causa legal y justa que haga procedente el despido, el efecto es que debe pagarse una indemnización al trabajador. Por lo tanto, no hay reincorporación a su cargo, sino que sólo el pago de una suma de dinero por concepto de indemnización, la cual es fijada por la ley”¹⁴.

En nuestro país, la normativa para el sector público garantiza la estabilidad en el empleo (estabilidad absoluta) y expresamente se señala que: “sólo podrá cesar en él (cargo) por renuncia voluntaria debidamente aceptada; por jubilación o por otra causal legal, basada en su desempeño deficiente, en el incumplimiento de sus obligaciones, en la pérdida de requisitos para ejercer la función, en el término del período legal por el cual se es designado o en la supresión del empleo... Además se señala que: los funcionarios públicos sólo podrán ser destinados a funciones propias del empleo para el cual han sido designados dentro del órgano o

¹³ El marcado en negritas no es del autor mencionado en la cita siguiente. El autor señala “que se conoce” no que sea inamovilidad.

¹⁴ Curso Derecho del trabajo. Profesor Eduardo Caamaño Rojo. Universidad Católica de Valparaíso. En URL www.profesores.ucv.cl.

servicio público correspondiente”. Luego, en el Estatuto Administrativo se ratifica que “todo funcionario tendrá derecho a gozar de estabilidad en el empleo y a ascender en el respectivo escalafón, salvo los cargos de exclusiva confianza”.

Esta garantía ha ido perdiendo presencia debido al estancamiento en la dotación de planta de los servicios públicos y por la expresa voluntad política de no llenar los cargos vacantes: “Actualmente, existen en las plantas de las instituciones públicas 26.913 cargos vacantes, los que no se han provisto por decisión de las autoridades respectivas”¹⁵. Como vemos, ha sido política de los últimos gobiernos la eliminación progresiva del empleo que garantiza derechos de estabilidad laboral. A éste juicio, podemos agregar que también ha sido parte de la política de empleo para el sector, que los nuevos servicios públicos creados consideren escasas dotaciones de plantas e incluso se creen con dotaciones sujetas al Código Laboral que con suerte logra parcialmente garantizar una estabilidad relativa.

Sin duda, hace tiempo que el sistema de carrera funcionaria presenta deficiencias para el logro de los objetivos para los cuales fue creada. Definitivamente no funciona, pero lo preocupante es que no hubo voluntad política de los gobiernos progresistas para modificarla, a pesar del intento conducido por la Ley de Nuevo Trato¹⁶.

Compartiendo el diagnóstico de Mario Marcel de que “La carrera funcionaria en la administración pública chilena se aplica de manera descentralizada en cada servicio público. Esto significa que aunque cada institución esté regida por un mismo estatuto laboral, debe llevar a cabo su propia administración de personal. De esta manera, no existe en Chile un sistema centralizado de reclutamiento de los funcionarios como típicamente ocurre en los países con sistemas de servicio civil, ni tampoco posibilidades de movilidad horizontal en la administración pública”¹⁷. Agregaríamos que se impuso una “ideología”: la estabilidad absoluta confundida con inamovilidad fue considerada “perversa” para

¹⁵ ANEF. 2009. Empleo público y derechos laborales. Posición de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales.

¹⁶ Ley N°19.882 del año 2003. Entre sus puntos principales considera, la ampliación de la carrera funcionaria a niveles jerárquicos superiores hasta el tercer nivel de responsabilidad, equivalente a jefes de departamento; la creación del Sistema de Alta Dirección Pública; la implementación de los concursos internos como mecanismo para proveer los cargos vacantes para el personal permanente; la incorporación de la figura de empleo a prueba.

¹⁷ Marcel, Mario C. CEP. REFORMA DEL ESTADO. VOLUMEN II. “Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile”. Pág. 264 (2002).

la modernización de la administración pública. Esta ideología capturó las posibilidades de modificaciones estratégicas para hacer frente a los problemas de diseño y estructuras de las plantas, la gestión innovadora de los instrumentos disponibles en materias de gestión del personal y presupuestarios. La tecnocracia no hizo bien su tarea técnica, fue más fácil proveer dotaciones a plazo fijo. Como consecuencia tenemos cerca de 90.000 funcionarias y funcionarios adscritos al sistema de carrera que experimentan el deterioro de sus condiciones de desarrollo laboral afectando sus motivaciones y expectativas.

Por otra parte, tenemos más de cien mil funcionarias y funcionarios sujetos a contratos a plazo fijo de un año renovables que se rigen por las normas del Estatuto Administrativo, que cumplen funciones similares a las de un funcionario de la planta, son evaluados todos los años, pero que no gozan de los mismos derechos de estabilidad laboral. Pueden ser despedidos en el momento en que sus servicios no sean considerados necesarios y por consiguiente no siguen una ruta de carrera para su desarrollo profesional. Por definición normativa se trata de personas que desempeñando labores permanentes de la institución mediante su adscripción a cargos de carácter transitorio no tienen derecho, pasado cierto periodo, a la continuidad laboral por un plazo indefinido. Si la idea de las autoridades es mantener en el Estado una segunda categoría de funcionarios y estos no gozan al menos de lo que el derecho laboral define como estabilidad relativa, significa que se están vulnerando derechos laborales básicos.

Lo anterior plantea la pregunta: ¿Es razonable que existan más de 100.000 cargos transitorios en la Administración del Gobierno Central de la Administración Pública? cuando por su naturaleza, tanto las políticas, programas y servicios que se prestan a la ciudadanía se extienden en la gran mayoría de los casos por largo tiempo y aspiran al aumento de sus coberturas. La contradicción es más profunda aún: ¿Es posible asociar labores permanentes a cargos temporales? Solamente esto es posible en el papel para el recuento estadístico. Está claro que la gran mayoría de los trabajadores a contrata y gran parte de los honorarios ejercen función pública y debieran tener garantizada su estabilidad laboral en tanto servicio civil del Estado.

Para la segunda entrada al tema de la estabilidad laboral en el sector público, aportaremos recogiendo una cita: “La idea de la estabilidad surgió como una reacción contra el sistema de despojos y contra el patrimonialismo. Weber señala que ella no es un “derecho de posesión” al

cargo: cuando se han originado garantías jurídicas contra la destitución o el traslado arbitrarios, estas garantías tiene por finalidad principal ofrecer una seguridad con vistas al cumplimiento rigurosamente objetivo y exento de toda consideración personal del deber específico impuesto por el correspondiente cargo”¹⁸.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Como hemos descrito las actuales condiciones del empleo público se vienen configurando hace bastante tiempo y en la última década la inflexión hacia la flexibilidad del empleo se ha acentuado. Hoy, más que nunca la disyuntiva es si el país avanza hacia el fortalecimiento innovativo de un servicio civil que ejerza con plenos derechos laborales y sindicales la función pública o hacia formas contractuales similares a las del sector privado donde el Estado sería una gran Empleador más sometido a las leyes del mercado. Esta disyuntiva estuvo presente durante todos los gobiernos concertacionistas y no se resolvió de forma expresa y transparente porque había posiciones encontradas al respecto, sin embargo las posiciones que apoyaron a los gremios del sector en su demanda constante por estabilidad laboral no fueron suficientemente resueltas y por omisión se “dejó hacer” a los equipos directivos de los diferentes gobiernos provocando un crecimiento inorgánico del aparato del Estado y afectando a miles de funcionarios cuyo empleo está sujeto a la arbitrariedad de las autoridades de turno.

Transcurrido algunos meses de la instalación del nuevo gobierno, los despidos de funcionarios y funcionarias a contrata y a honorarios adquieren un carácter masivo, y por consiguiente en la agenda sindical del sector se ha instalado como prioridad la defensa del empleo. La brecha en las posiciones de los actores de las relaciones laborales referidas a este y otros derechos laborales es amplia.

La Agrupación de Empleados Fiscales, ANEF, mantiene la legítima demanda por la regularización del empleo público; el rediseño de las estructuras organizacionales y de plantas de los servicios públicos y el establecimiento un sistema de carrera que contemple condiciones de ingreso, desarrollo y egreso compatibles y promueva la excelencia de la función pública.

¹⁸ Saravia, Enrique. Seminario Sobre La Situación Laboral del Personal de La Administración Pública en los Países de América Latina. CLAD; PNUD; República Dominicana. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (1997 Abr. 24-25: Santo Domingo).

Por su parte, las nuevas autoridades sostenidas en una visión neoliberal del rol del Estado están lejos de esta demanda. El trabajo decente no está en su agenda. No es un misterio que mientras las actuales autoridades fueron oposición a los gobiernos concertacionistas sostuvieron con fuerza la flexibilización del empleo, de las remuneraciones, de las funciones y condiciones laborales y por consiguiente relativizaron los derechos laborales y sindicales.

En las propuestas programáticas elaboradas en sus centros de estudios se refleja con nitidez esta opción. Muestra de lo anterior, es la propuesta elaborada en el marco programático para el nuevo gobierno¹⁹. Entre otros temas, sobre el régimen laboral para el empleo público, en ella se sostiene congelar la contratación de nuevos trabajadores de planta en el sector público con los actuales beneficios contemplados en la ley, enmarcando los nuevos empleos a las condiciones dispuestas por el Código del Trabajo; ofrecer una indemnización especial a los actuales trabajadores de planta que deseen transferirse voluntariamente al marco legal dispuesto por el Código del Trabajo.

Como observamos, la brecha de posiciones es amplia, la tarea del sindicalismo del sector público es ardua y en este conflicto de intereses no solamente están en juego las reivindicaciones legítimas de las y los funcionarios sino también, una vez más el rol que debiera jugar el Estado en el desarrollo nacional. El debate y la elaboración de propuestas están abiertos, el punto es, si hay verdadera disposición al diálogo social y político. Hasta el momento del cierre de este aporte, las actuales autoridades de gobierno no muestran tal disposición.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Agrupación Nacional de Empleados Fiscales. ANEF:

2001, diciembre. Acuerdo sobre nuevo trato laboral Gobierno-ANEF.

2005, agosto. Chile un país de Mayorías

2006, enero. Compromisos de la candidata a presidente de la república de Chile Dra. Michelle Bachelet con la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales ANEF.

2006, mayo. Documento de trabajo presentado a la 9ª Asamblea Nacional Ordinaria de la ANEF. Modernización del Estado con participación de los/las trabajadores/as.

¹⁹ Instituto Libertad; Libertad y Desarrollo; Fundación Jaime Guzmán. Abril, 2008. Un Mejor Estado Para Todos. Propuesta Marco Programático Nuevo Gobierno.

2009. Empleo público y derechos laborales. Posición de los empleados fiscales.
- 2010, abril. Conclusiones de la XXIII Asamblea Nacional de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales - ANEF.
- Caamañó Rojo, Eduardo. Curso Derecho del trabajo. Universidad Católica de Valparaíso. En URL www.profesores.ucv.cl.
- CLAD, UN (DESA). 2003. Carta Iberoamericana de la función pública.
- Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda. Octubre del 2009. Estadísticas de recursos humanos del sector público 1999-2008.
- Dirección de Presupuesto. Ministerio de Hacienda. Noviembre del 2010. Estadísticas de recursos humanos del sector público 2000-2009.
- Ibáñez, María Angélica. Septiembre 2009. Más y Mejor Estado. Taller Modernización del Estado. Fundación Chile 21.
- Lacoviello, Mercedes y Zuvanic, Laura. Informe Sobre La Situación del Servicio Civil en América Latina. Síntesis del Diagnóstico: Caso Chile.
- Legislación:**
- Araya M. Eduardo y Cerpa, Andrés. 2008. Tékhne, Vol. VII, N°11.
- Código del Trabajo. 2010 actualizado.
- Constitución Política de Chile.
- Instituto Libertad; Libertad y Desarrollo; Fundación Jaime Guzmán. Abril, 2008. Un Mejor Estado Para Todos. Propuesta Marco Programático Nuevo Gobierno.
- Ley N°18.575. Ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado. (LOCBGAE). Título: De la Carrera Funcionaria.
- Ley N°18.834. 1989. Estatuto Administrativo
- Ley N°19.882. 2003. Regula nueva política de personal a los funcionarios públicos (Ley del nuevo trato).
- Longo, Francisco. 2001. La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad. Documento de trabajo. Instituto de Dirección Y Gestión Pública de Esade. Barcelona. Washington, D.C.
- Marcel, Mario C. 2002. Centro de Estudios Públicos. REFORMA DEL ESTADO. VOLUMEN II. "Las Opciones para la Reforma del Estado en Chile".
- Saravia, Enrique. 1997 Abril 24-25: Santo Domingo. Seminario "La Situación Laboral del Personal de la Administración Pública en los países de América Latina. CLAD; PNUD; República Dominicana. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado.

Políticas de desarrollo de las personas en el sector público: balance y proyecciones

CHRISTIAN HANSEN CRUZ*

RODRIGO LAVANDEROS WERNER**

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene por objetivo hacer una síntesis acerca de los avances globales que en materia de políticas de desarrollo de las personas se han efectuado en el sector público chileno, especialmente en la última década. Se proponen un conjunto de recomendaciones que impactan en la instalación, desarrollo y consolidación de estas políticas de manera sustentable en el tiempo.

Sabemos que uno de los aspectos más valorados y visibles en políticas de desarrollo de recursos humanos se refieren a variables de estabilidad laboral. Sin embargo ésta representa sólo un eslabón de una compleja cadena que define la gestión de llamado empleo público; junto a ellas debemos considerar las políticas de capacitación, formación y perfeccionamiento; aquellas orientadas a la movilidad interna y carrera funcionaria, a los sistemas de desvinculación, protección de la higiene y seguridad laboral, la evaluación y gestión del desempeño; y finalmente al conjunto de acciones legislativas y reglamentarias tendientes a fortalecer los climas internos de trabajo para lograr que sean sanos y productivos.

* Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile.

** Docente de la Universidad Central de Chile.

CONTEXTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE

En función de los objetivos descritos, se hace necesario contextualizar el desarrollo y modernización del Estado y de la función pública en Chile durante los últimos 20 años y el impacto de la misma en la gestión de recursos humanos.

Para ello, de la revisión bibliográfica pertinente, hemos seleccionado el análisis realizado por el profesor Álvaro Ramírez, el texto “Modernización de la Gestión Pública: El Caso Chileno” (2001) como también el paper de la ex Directora del Servicio Civil Sra. Catalina Bau, presentado en el Congreso Latinoamericano de Administración Pública (CLAD) de México el año 2005. En ambos trabajos se describe de manera muy acertada los principales hitos de la materia entre los años 1990 y 2005. Conjuntamente, hemos revisado el documento del profesor Mario Waissbluth, “Reforma del Estado en Chile 1990-2005”, el trabajo de Mario Marcel y Carolina Tohá “Reforma del Estado y Gestión Pública” del año 1998 y la documentación de la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional del Servicio Civil Chileno, especialmente aquellos estudios relacionados con el Diploma en Gestión de las Personas en el Sector Público y el Diagnóstico de Unidades de Recursos Humanos de los Servicios Públicos de la Administración Central del Estado; ambos publicados por esa institución desde el año 2006.

Los principales hitos políticos y técnicos en gestión pública, según coinciden los distintos autores, que impactaron en el desarrollo de la gestión de recursos humanos (GRH) de los últimos 15 años, son los siguientes:

En el año 1994 se creó el Comité Interministerial de modernización de la gestión pública que entre sus primeras acciones suscribe compromisos de modernización de gestión con 43 servicios públicos considerados críticos y de alto impacto. Después, hacia fines del año 1998, esta cifra se ampliaría a 123 servicios.

Durante la década de los 90 la gestión de recursos humanos en el sector público mantenía enormes brechas, tanto en materias de gestión y desarrollo de personas, como en factores de soportes administrativos y calidad de vida laboral en general.

Fue durante estos años que se abordaron reivindicaciones gremiales referidas fundamentalmente a ámbito de las remuneraciones en grandes subsectores públicos como Salud y Educación. Comenzaron a estructurarse los Programas Anuales de Capacitación en materias de gestión (PAC), inicialmente con financiamiento del Banco Mundial; se profesio-

nalizaba lentamente el empleo público y se efectuaban los primeros encasillamientos de las plantas de personal.

En esa época era muy difícil centrar los esfuerzos en temáticas orientadas al paradigma de la gestión estratégica y desarrollo de personas, ya que las deficiencias en ámbitos de administración de personal y del ciclo de vida laboral (CVL) eran evidentes.

En este contexto, entre las principales materias de los compromisos de modernización señalados, figuraban aquellas que tenían que ver con la planificación estratégica de los servicios públicos, el desarrollo de proyectos de modernización y las primeras incursiones en la incorporación de tecnologías de información (TI), las cuales harían de sustento para los modelos de control de gestión que posteriormente se instalarían transversalmente para todo el aparato público desde la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Comenzaba así el establecimiento de los primeros convenios de desempeño con metas grupales, institucionales e individuales. Todas estas temáticas se incorporarían en los llamados Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), concebidos desde sus inicios como metas u objetivos estratégicos transversales de los organismos dependientes del Estado Chileno.

De manera paralela en el año 1997, desde la DIPRES se desarrolló una iniciativa tendiente a evaluar los programas gubernamentales, lo cual involucró más de 100 proyectos de diversos ámbitos de la gestión pública.

Durante el mismo período, se presentaron y elaboraron proyectos para cautelar la probidad y la transparencia de la administración pública e incentivar el desempeño funcionario. Se avanzó también, en la incorporación de tecnologías de información para agilizar y simplificar tareas y trámites, la idea de “ventanilla única” de atención rondaría al interior de la administración central del Estado.

El objetivo de estas líneas de gestión sería generar mejorías en la economía de tiempo y aumento de calidad en la atención a los ciudadanos, estableciendo metas concretas a los servicios referidas a variables de trato a la ciudadanía, gestión de reclamos y la aplicación de tecnologías “a escala humana”. En ese entonces se acuñó el concepto de la “humanización de la atención” de los servicios públicos (Ramírez, 2001).

Por último, y uno de los aspectos más importantes dentro de este complejo proceso, fue la elaboración del Plan Estratégico de Modernización de la Gestión del Estado, publicado en octubre del año 1997. Este plan maestro respondió a la necesidad de sistematizar de manera cohe-

rente e integrada las líneas de acción referidas a la modernización del Estado del período 1997-2000 (Ramírez, 2001). Fue una fuente fundamental para evaluar los resultados obtenidos hasta ese momento, ya que en él se plasmaron las líneas de acción que se esperaba condujeran a modernizar el aparato público del país.

Este Plan de Modernización implicó, desde la perspectiva de desarrollo de los recursos humanos del sector público, los siguientes aspectos:

1. **Incentivos vinculados a la calidad de la gestión:** En esta línea se implementó, a través de la Ley 19.553, un sistema de incentivos salariales dirigido a los empleados públicos vinculado directamente a la obtención de resultados positivos en metas institucionales, grupales e individuales del año inmediatamente anterior (Programas de Mejoramiento de las Gestión).
2. **Adecuación a los reglamentos de calificaciones del sector público:** Por primera vez en la historia del país, los funcionarios públicos recibieron incrementos salariales vinculados con su desempeño individual y con el desempeño de las instituciones a que pertenecen en función de metas previamente comprometidas. Se iniciaba un proceso de diseño de reglamentos especiales de calificaciones en cada Servicio Público, lo que permitiría modelizar las metas a cada repartición.
3. **Creación de un sistema de Gerencia Pública:** Esta es una de las iniciativas más significativas en materia de modernización de la gestión pública del periodo. Su objetivo fundamental fue que los servicios públicos fueran dirigidos por líderes capacitados y motivadores, que reunieran un adecuado equilibrio entre las competencias políticas y técnicas requeridas para ejercer los cargos de alta dirección en el Estado. Lo anterior supone un procedimiento de reclutamiento y selección concursable y transparente con componentes meritocráticos crecientes, así como la celebración de convenios de desempeño entre los altos directivos y el Ejecutivo con indicadores claros de gestión.
4. **Más oportunidades de capacitación:** En 1990 más de 10 mil funcionarios públicos recibieron capacitación. En 1998 fueron cerca de 16 mil. Entre 1994 y 1998 se incrementaron los recursos de capacitación de un 0,4% a 1% en este rubro. Se vislumbraba la meta de alcanzar una inversión cercana al 1% de la planilla de remuneraciones de cada servicio público, meta que se lograría en los años posteriores.
5. **Creación de los primeros Magíster de Gerencia Pública:** En el año 1999, 25 altos directivos públicos se graduaron de este programa im-

pulsado por el Comité de Modernización del Estado; iniciativa indispensable para el desarrollo de nuevas habilidades en el estamento directivo de los servicios y que buscó favorecer una gestión cada vez más eficiente en las instituciones del aparato público (Ramírez, 2001).

Durante la administración del Presidente Ricardo Lagos Escobar se implementó el “Proyecto de Reforma y Modernización del Estado”, bajo la tutela de la División de Modernización del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Se optó por este modelo más de “agencia” que de línea por las posibilidades de flexibilidad y orientación que una actividad como ésta requiere. “La mirada de proyecto está puesta en un servicio de óptima calidad a todos los ciudadanos, por lo cual el conjunto de sus acciones apuntan a lograr una gestión de calidad, participativa y transparente” (Egaña, 2000).

Las principales limitaciones u obstáculos que enfrentó el proceso de modernización del Estado en Chile son amplias y heterogéneas, entre ellas podemos señalar:

1. La resistencia natural al cambio y los diversos problemas en la cultura organizacional pre-existente de los servicios públicos.
2. El ritualismo administrativo expresado en una persistente tendencia a la burocracia por sobre un paradigma de gestión, aún no consolidado en los servicios ni en sus cuerpos directivos.
3. Las insuficiencias y carencias estratégicas en las formas de gestionar los recursos humanos al interior del sector público.
4. La ausencia de personal calificado con las competencias requeridas para la función pública, con mención especial del estamento directivo.
5. Las fuertes restricciones legales en materia de organización, funciones y flexibilidad estructural de los servicios públicos.

La crítica transversal de la época, apuntó, por lo general, a la rigidez presente en la Ley de Bases Generales de Administración del Estado (19.575) y a las respectivas Leyes Orgánicas de servicios públicos. Pero sin duda que las características de los directivos, carentes de capacidad y liderazgo para llevar a cabo las transformaciones que se requerían, determinaron la principal resistencia que atentó contra el programa de cambio gubernamental. Este obstáculo se sumó a ciertas restricciones presupuestarias y a la insuficiencia de incentivos que orientasen más decididamente la mejora global los servicios públicos.

Otra de las dificultades centrales fue el modelo de asignación presupuestaria. Los criterios dominantes estaban basados en las líneas bases de presupuestos “históricos” más que en el foco de los desafíos futuros de la reforma, ello sumado al incuestionable y omnipresente rol que juega la Dirección de Presupuestos en la supervisión de la ejecución presupuestaria de cada institución pública, implicaron provocar un freno de los procesos modernizadores. “La DIPRES evaluaba paralelamente la rentabilidad económica y social de los programas, lo cual representó una dificultad estructural del modelo” (Ramírez, 2001).

Junto con lo anterior, se hacía evidente un centralismo extremo en la toma de decisiones, asociado en gran parte a patrones de comportamiento de orden jerárquico formal que no permitirían romper el círculo de dependencia de organismos gubernamentales que necesitaban cada vez con mayor fuerza, fomentar acciones más autónomas y auto responsables.

Dado los antecedentes anteriores, es posible concluir que no habría existido en la práctica una “alta prioridad en la agenda de gobierno” de los temas relativos a modernizar el aparato público, o, al menos, para implantar un estilo de gestión directiva que permaneciera independiente de los gobiernos de turno. Independizar la gestión profesional del Estado del concepto de “botín político” resultaba fundamental a la hora de implementar transversalmente estos programas modernizadores (Ramírez, 2001).

A partir de los antecedentes presentados, se puede afirmar que el contexto en el que se desarrolló la llamada “estrategia de modernización de la gestión pública en Chile” se podría subdividir en dos grandes períodos:

- **1990-1994:** Donde se privilegió la nivelación de condiciones en el funcionamiento de Sector Público chileno. Incluyó la mejora de remuneraciones del personal, el establecimiento de las metas ministeriales, y el fomento y estímulo a los servicios públicos en la introducción de mejoras al desempeño institucional, entre otros.
- **1994-2000:** Donde la modernización de la gestión pública fue incluida como eje dentro de las prioridades de la agenda gubernamental formal, representado estructuralmente en el Gobierno.

A su vez, y de acuerdo con el análisis desarrollado, es posible desagregar el segundo período en dos etapas fundamentales:

- **Entre los años 1994 y 1996** se ejecutaron las primeras iniciativas piloto en materia de mejoramiento de servicios públicos, donde se logró

consolidar un marco metodológico y un lenguaje común expresado en metas e indicadores de gestión.

- **Entre los años 1997 y 2000** se definió y consolidó la estrategia de modernización en el Plan Estratégico de Modernización de la gestión pública.

En este sentido, el programa de gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, definió la modernización de la gestión pública como una de sus principales prioridades, junto con consolidar una perspectiva “gerencialista”, que “rechazaba la idea de la gran reforma administrativa y concebía el cambio como un proceso gradual, compuesto de iniciativas parciales, factibles de ser implementadas, sin grandes modificaciones legales y donde los incentivos, las demandas y las orientaciones sobre los gestores institucionales jugaran un rol central” (Marcel, 1998).

Fueron los tiempos donde conjuntamente con los programas de modernización de la gestión pública, se comenzó con una fuerte ofensiva en temáticas de auditorías y control de gestión del Estado. Analizados así los procesos, el foco no estuvo centrado en esta etapa en la gestión moderna de los recursos humanos, sino en el apoyo para reforzar la gestión pública en general.

La lógica sustancial de mejoras en la gestión pública, no abarcó en los comienzos del presente siglo el proceso de gestionar a las personas que trabajan en el Estado desde un modelo y un paradigma más complejo y desarrollado, de manera de poder relacionar las estrategias organizacionales con los resultados obtenidos.

Sin duda que la gestión de las personas resulta un instrumento fundamental y necesario para tales efectos. Era necesario entonces poner en marcha iniciativas que condujeran a “demostrar” que una intervención central en el plan de modernización debía estar relacionada con intervenir la “lógica” con la cual se gestionaban los recursos humanos y así obtener los resultados esperados.

En este periodo, los casos exitosos de desarrollo de la gestión pública en el país, se explican por la incorporación de nuevas herramientas de control de gestión y tecnologías, y un acercamiento más estrecho con la ciudadanía.

No están presentes las lógicas de apropiación de los funcionarios públicos en el cumplimiento de su rol fundamental en el quehacer nacional, ni que ese éxito haya tenido que ver necesariamente con una mirada estratégica en la gestión de las personas del sector público (Ramírez, 2001).

De ahí que pareciera necesario revitalizar la idea de contar con una institucionalidad que permita enfrentar los retos que impone un constante mejoramiento del aparato público, mediante la creación de un organismo que concentrara las tareas vinculadas con el desarrollo permanente de la Administración Pública. Al respecto, conviene indicar la exitosa experiencia de la Escuela de Administración Pública de Francia (ENA) o el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en España, que funcionan en coordinación directa con el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP).

En este contexto, en las conversaciones políticas y técnicas de la época, se propusieron dos opciones:

1. La creación de un Instituto de Servicio Civil de carácter autónomo y descentralizado, responsable de capacitar y articular las iniciativas de formación de funcionarios públicos en todos los niveles de la administración central, con criterios de selectividad, pertinencia y actualización. Este Instituto debiera desarrollar estudios y metodologías de mejoramiento de la gestión pública en coordinación con universidades, centros de estudios y otras organizaciones afines, con una perspectiva de largo y mediano plazo, de tal manera de entregar continuidad y adaptación a los nuevos enfoques y teorías en materia de Administración Pública.
2. La creación de una institución encargada de diseñar, coordinar e implementar una política permanente de mejoramiento del aparato gubernamental y del manejo de un sistema integral de recursos humanos. Debería permitir reducir la uniformidad de estructuras y procesos de acuerdo con la realidad de cada servicio público en particular, junto con fomentar innovaciones acordes con las necesidades propias de cada repartición. Dicha institución sería responsable de generar y desarrollar la política de dirección pública que debiera incluir: el manejo del sistema de gerencia pública, la regulación de los planes de carrera funcionaria sobre la base del mérito, la evaluación periódica y la orientación a los servicios en materia de personal y técnicas de mejoramiento basadas en la lógica de aprendizaje. Debería garantizar la participación de los distintos actores (organizaciones sociales, empresariales, gremiales y universitarias) en los procesos de cambio del sector público. Entre sus principales desafíos podemos mencionar:
 - a. Rediseño y adecuación de los órganos centrales de administración con un enfoque de renovación permanente de las estructuras, perfiles y diseño de los puestos de trabajo.

- b. Transformar los procesos de asignación de recursos y de gestión presupuestaria en colaboración con la Dirección de Presupuestos.
- c. Desarrollar efectivos instrumentos de evaluación imparcial, transparente y abierta a la ciudadanía.
- d. Velar por la idoneidad de los directivos y funcionarios públicos a través de mecanismos de acceso flexibles, procesos de selección fuertemente tecnificados y transparentes, y sistemas adecuados de recompensa, desarrollo y remoción en un marco de responsabilidad por resultados y mérito.
- e. Flexibilizar y modernizar la gestión de recursos humanos.
- f. Configurar una tipología plural de reparticiones. Recordemos que la realidad administrativa y de gestión es heterogénea. En ella hay actividad reguladora, prestadora y promotora; por tanto, hay que diseñar organizaciones que puedan innovar en entornos de extrema fluidez y, a la vez, conserven la esencia de la función pública.
- g. Configurar el cambio como un proceso, clarificando el diseño y la ejecución de un modelo consensuado con los principales protagonistas de la acción pública, en pos de fortalecer una red de compromisos estables y cooperativos (Ramírez, 2001).

Así las cosas, a comienzos del año 2000 las principales características de la gestión de recursos humanos en el Estado ya habían cambiado, y se encontraban en un complejo proceso de transición, junto con los gobiernos democráticos.

Las políticas diseñadas iban a ser aplicadas sobre un universo de personas que en un 50% había ingresado a la administración pública a partir de los años 90; y de ellos, casi la mitad de esos ingresos correspondían a personal del estamento profesional.

A medida que pasaba el tiempo, el personal de planta disminuía permanentemente llegando al 58% del total de los empleados públicos. Este porcentaje decrecía además año a año.

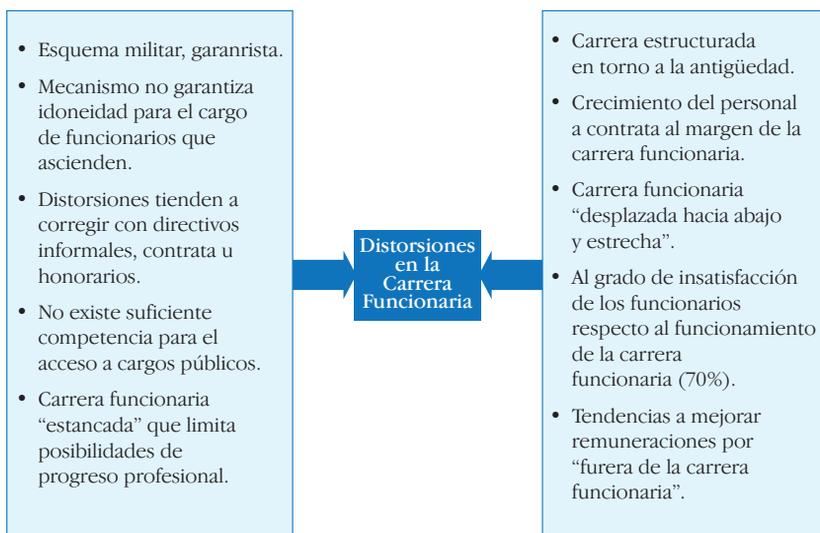
Por otra parte, el sistema de evaluación del desempeño vigente enfatizaba fuertemente factores como el cumplimiento de normas y puntualidad, siendo que los factores más valorados por los funcionarios, según encuestas aplicadas en la época, eran aquellos que tienen que ver más con la eficiencia y el esfuerzo conducente para un resultado.

La movilidad interna y los sistemas de carrera funcionaria se aplicaban sólo al personal de planta, que eran cada vez menos, siendo además sólo de orden vertical dentro de cada repartición pública, no existiendo la movilidad horizontal que amplía el desarrollo profesional hacia el concepto de empleabilidad.

Las plantas esquemáticas de cada servicio público fueron definidas en base a criterios generales de calificación y no por perfiles de competencia previamente validados, lo cual implicaba que desde el inicio de los sistemas de recursos humanos, llámese reclutamiento y selección, la incorporación de nuevos funcionarios no contaba con líneas claras de desarrollos futuros.

Respecto a la movilidad vertical, dentro de cada planta esquemática están estructurados en base al concepto de “ascenso automático”, es decir, en cada grado los funcionarios se ordenan en un escalafón, sobre la base de calificaciones y antigüedad, y al producirse una vacante, ésta se provee con el funcionario del tope del escalafón del grado inmediatamente inferior, que reúne requisitos generales del cargo. De esta manera la carrera funcionaria tenía las debilidades reflejadas en el cuadro adjunto (Figura 1).

FIGURA 1: DEBILIDADES DE LA CARRERA FUNCIONARIA



En ámbitos de evaluación del desempeño, o más comúnmente llamada “calificaciones”, no relacionaban el comportamiento funcionario con metas claras ni con indicadores de conducta posibles de objetivar. El resultado fue que un 96% de los funcionarios públicos del país estaban en lista 1 ó de excelencia.

De esta manera, se configura un diagnóstico de carencias en la gestión de las personas al interior del sector público, de ausencia de un modelo integral que permita realizar un proceso más estratégico, unido al hecho de una falta de posicionamiento político del tema en la agenda gubernamental.

Sin una visión integral del fenómeno, era fácil caer en la casuística de las soluciones parciales o “parches” que fueron reflejadas en ese período como por ejemplo: algunas modificaciones de planta, asignaciones de antigüedad como compensación por el no ascenso, programas transitorios y puntuales de retiro o desvinculación, y una alta proporción de funcionarios a contrata u honorarios.

En este escenario, las opciones de modernización de la gestión de recursos humanos de la época tenía dos posibilidades explícitas de ser desarrolladas:

1. **Contractualización de las relaciones laborales:** Privilegiando relaciones laborales análogas al sector privado.
2. **Modelo del Servicio Civil:** En que la relación laboral se rige por normas especiales y políticas transparentes, las que regulan que el ingreso, promoción y cese de la relación laboral se organiza en base a políticas transparentes y criterios de mérito y buen desempeño.

El modelo elegido como se sabe fue instaurar una estructura de Servicio Civil en que prime el desempeño, el mérito y la competencia profesional al interior del sector público.

Con el desarrollo del sistema de Servicio Civil en Chile y la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil en el país, se genera un cambio de paradigma respecto al tema de gestión de recursos humanos en el aparato público, y desde ahí se pretende reconstruir la agenda de estos temas, con una mirada estratégica en los servicios de la administración central del Estado.

Dado lo anterior, se optó por un modelo gerencial y de profesionalización de la carrera funcionaria mediante un Acuerdo entre los Funcionarios Públicos a través de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el Gobierno durante el año 2001. Estas decisiones fueron

claves, ya que cambiarían cualitativamente el foco de la administración de los recursos humanos, incorporando una mirada de mediano y largo plazo, fundamentales a la hora de fortalecer, dignificar y modernizar el empleo público en el país.

Sin embargo, dicho proceso no decantó sino hasta el 30 de enero del año 2003, fecha en la que se define un histórico Acuerdo Político-Legislativo entre todos los sectores con representación parlamentaria, tanto del Gobierno como de la oposición de la época. La idea era avanzar de manera concreta y simultánea en tres ámbitos claves para el desarrollo de los funcionarios públicos del país:

1. La modernización del Estado y de la gestión pública.
2. La transparencia y probidad.
3. La promoción del crecimiento.

Esta ambiciosa agenda de trabajo coordinada por el Ejecutivo se reflejó en la elaboración de 49 iniciativas legales que abarcaban la totalidad de los ámbitos reseñados, y que debían ser aprobadas y llevadas a cabo antes del término del mandato del gobierno del Presidente Lagos Escobar.

En particular, dentro de la esfera de reformas vinculadas al espacio de la gestión pública, cobra especial relevancia el ámbito de la gestión de personas al interior de las diferentes reparticiones, donde se plantearon explícitamente las siguientes iniciativas:

1. **Profesionalización del servicio público:** Acelerar la tramitación del proyecto de ley que regulaba una nueva política de personal para los funcionarios públicos, fortaleciendo los sistemas de incentivos al buen desempeño y estableciendo la idoneidad y el mérito como principios esenciales de la carrera funcionaria.
2. **Creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil:** Institución pública encargada de analizar, proponer y aplicar descentralizadamente las normas sobre gestión de recursos humanos comunes a toda la administración central del Estado.
3. **Fortalecimiento y profesionalización del sistema de alta dirección pública:** Establecer mecanismos transparentes, objetivos y despolitizados para el nombramiento de los altos funcionarios públicos, estableciendo un régimen laboral y salarial adecuado para una gestión profesionalizada y eficiente al servicio de la ciudadanía.

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

AVANCES DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LAS PERSONAS BAJO EL MODELO DE SERVICIO CIVIL

Los principales avances bajo este modelo de gestión, pueden sintetizarse en:

1. **Creación de un Modelo de Gestión Estratégica de Recursos Humanos:** La Dirección Nacional del Servicio Civil, mediante su Subdirección de Desarrollo de las Personas, logró sistematizar un modelo “deseable” y aspiracional de gestión de personas al interior de las diferentes reparticiones públicas. Dicho modelo está basado en conceptos rectores como transparencia, probidad y meritocracia.
2. **Asesoría a autoridades de Gobierno:** Actualmente hay más de 1000 procesos concursables efectuados en los diferentes niveles jerárquicos definidos en la ley, especialmente los de 3º nivel, correspondientes a jefaturas de departamentos, topes de la carrera funcionaria, que son de responsabilidad directa de los servicios públicos. En este caso, el Servicio Civil ha entregado asesorías normativas y de procedimientos a las diferentes reparticiones para su óptima realización.
3. **Fortalecimiento de las Unidades de Recursos Humanos (URH) de los servicios públicos:** Tal vez uno de los mayores logros de gestión tenga que ver en haber podido conformar una red de apoyo y formación con todas las URH del país, entregándoles asesorías oportunas y facilitando una identidad organizacional.
4. **Diplomado en Gestión Estratégica de Recursos Humanos:** Ya han ocurrido 9 versiones de esta formación de postítulo con más de 250 graduados, lo cual ha significado un aporte crucial a la validación del modelo estratégico y de la temática y valoración de la gestión de las personas en los ámbitos directivos del sector público.
5. **Premio por Excelencia Institucional:** Desde el año 2005 se distingue anualmente y por las máximas autoridades, a 3 servicios públicos cu-

- yas prácticas de gestión de personas son destacables y transferibles a las demás reparticiones. El premio cuenta en la actualidad con un gran prestigio y esta ligado a que los funcionarios reciban incentivos de orden pecuniario al año calendario siguiente de recibir esta distinción.
6. **Reforzamiento de la Concursabilidad:** El acceso al sector público se ha visto beneficiado desde el año 2003 en al menos dos sentidos, un aumento significativo de la concursabilidad pública y abierta, y la aplicación de un modelo de reclutamiento y selección que se estructura en base a perfiles de cargo, lo cual resulta un mejor predictor de los desempeños laborales futuros.
 7. **Código de Buenas Prácticas Laborales:** El Servicio Civil ha logrado instaurar y validar este marco normativo-ético al interior de los servicios públicos, logrando asesorar permanentemente a los directivos en esta materia, incorporando sus temáticas a las metas de gestión institucional.
 8. **Portal www.empleospublicos.cl:** Ha sido una importante iniciativa complementaria a las fuentes de reclutamiento directas que cada servicio maneje. En este portal se pueden ligar necesidades específicas de dotación de las reparticiones públicas con bases de datos de postulantes idóneos para los cargos definidos.
 9. **Programa de capacitación CHILE PROBIDAD:** Durante los últimos 5 años el Servicio Civil ha coordinado la capacitación de más de 110 mil funcionarios públicos en temáticas de leyes de transparencias, probidad e información pública; todos ámbitos cruciales para la consolidación de la modernización del Estado.

Gestión de personas: un desafío creciente

Para nosotros, el cambio de paradigma hacia el desarrollo y gestión de personas en el sector público ha sido un camino complejo, lleno de dificultades y resistencias, ya que la tendencia natural siempre es “volver” a las antiguas prácticas tan asimiladas por las reparticiones durante muchos años.

La lógica del modelo de gestión de personas es escalable, vale decir, está estructurada de tal manera que un avance se integre inmediatamente con otro y es probable que estemos en un camino ya sin retorno, pero lento dado su arraigado contexto cultural.

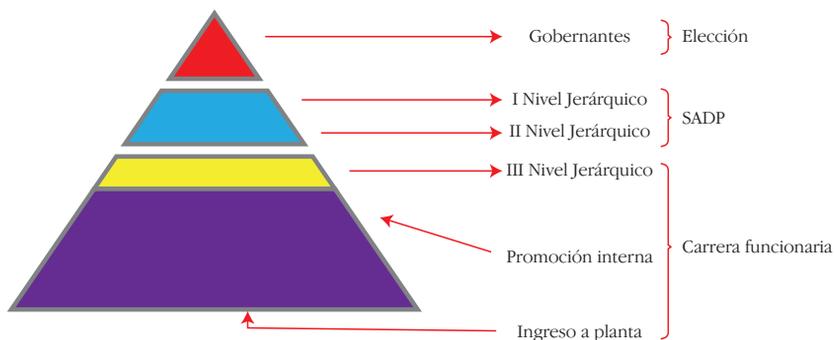
En el modelo de gestión de personas podemos distinguir al menos 4 fases:

1. **Intervenciones centradas en el diseño de la gestión de recursos humanos:** Se refiere aquellos aspectos fundacionales del modelo tales como la elaboración de las políticas, el proceso de planificación de dotación y el diseño de los perfiles de competencia.
2. **Gestión centrada en cada uno de los Sistemas de Recursos Humanos, tales como:** Reclutamiento, selección e inducción; desarrollo profesional, capacitación y formación, evaluación del desempeño, desvinculación, etc.
3. **Herramientas de desarrollo organizacional (DO):** Referido a las modificaciones de estructuras y procesos dirigidas a optimizar la calidad de vida laboral.
4. **Herramientas de consultoría interna:** Referidas a las intervenciones que las propias organizaciones ejecutan en bien de mantener climas laborales sanos y productivos.

Como se entenderá, cuando mencionamos el nivel de desarrollo de personas en el Estado nos referimos a muchas cosas simultáneamente y hay que tener en cuenta que no todas ellas se pueden desarrollar si los pilares no están sólidos para ello.

De la misma manera, cabe señalar que hemos tenido avances notables en temáticas de profesionalización de la función pública, tal como lo muestra la gráfica (Figura 2), hemos iniciado un camino sin retorno respecto de la incorporación de la meritocracia como valor fundamental en la integración de personas al Estado y en el diseño de la carrera funcionaria.

FIGURA 2: PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA



*¿Qué entendemos por una gestión estratégica de personas?
¿Cómo distinguirla?*

Tal como señalábamos, la gestión estratégica de personas transita en ciclos de desarrollo de corto, mediano y largo plazo. Desde esa óptica, no debería sorprendernos que estemos “atrapados” aun en algunos temas de más largo aliento, esperando la resolución de otros de más corto plazo.

Una gestión estratégica de personas debe contemplar:

1. Desarrollar relaciones de impacto recíproco entre la política y las prácticas de Recursos Humanos y los objetivos estratégicos transversales de la institución.
2. Esta relación de “sociedad estratégica” es el mejor indicador para una consolidación de modelo.
3. Vincular explícitamente el desempeño individual y de los equipos con la estrategia de la institución.
4. El sistema de metas de gestión debe “apalancar” el modelo estratégico de personas, ligando la conducta laboral personal con los objetivos centrales de la organización.
5. Compatibiliza y hace posible el cumplimiento de los objetivos de la organización con el desarrollo profesional de las personas que la componen.
6. El modelo de gestión por competencia es un buen ejemplo de una estrategia que liga el cierre de brechas de competencias profesionales con el aumento de empleabilidad de la institución. Sólo en este contexto podemos hablar más de capital humano que de recursos humanos.
7. El modelo está mirando siempre las necesidades de las personas y de la organización, no como antagónicas, sino como complementarias. Resuelve la ecuación con un norte compartido y un fuerte sentido de pertenencia.
8. Conoce muy bien el valor agregado que aporta a los ciudadanos y el desempeño de una buena gestión pública. Maneja a cabalidad el “giro del negocio” y lo relevante que resulta para su cumplimiento el gestionar adecuadamente a las personas de la organización.

¿Qué proponemos para gestionar estratégicamente a las personas en el Estado?

1. Enfatizar el alineamiento de la gestión de personas con la estrategia organizacional, transitando progresivamente desde la administración del “ciclo de vida laboral” del personal, hacia la gestión y buenas prácticas de las personas y su impacto en la estrategia y el logro de los objetivos de la Institución.
2. Planificar y gestionar a las personas focalizando y desarrollando políticas, procesos y prácticas de recursos humanos pensando en el futuro de la organización.
3. Un Modelo de Gestión de Personas en base a ciclos de gestión que nos permitan “mirar” lo que la institución necesita y lo que debe desarrollar la estrategia de recursos humanos en el corto, mediano y largo plazo para satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Ciclos de corto plazo como la gestión del desempeño, de mediano plazo como el desarrollo de competencias o de largo plazo como el cambio cultural.

La agenda estratégica para fortalecer la gestión de las personas y las Unidades de Recursos Humanos de los servicios públicos del país, debe contemplar la convivencia de al menos 3 factores para su adecuada implementación (Figura 3): Señalar claramente el modelo estratégico a seguir, desarrollar una formación específica en este tipo de gestión para el sector público y finalmente crear una comunidad de especialistas en el tema.

FIGURA 3: FACTORES DE IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIA



¿Qué podemos esperar con la implementación de esta agenda estratégica de gestión de personas en el sector público?

Lo que se puede esperar, es que se realicen una serie de acciones que permitan vincular la mirada más estratégica con intervenciones de carácter táctico u operacional de manera de poder consolidar efectivamente el proceso.

Dentro de estas, se sugieren:

1. **Potenciar a las Unidades de Recursos Humanos (URH):** Transformarlas en socios estratégicos en el cumplimiento de los objetivos de la organización, aliados para trabajar temáticas ligadas a la gestión del cambio, intervenir en climas laborales y consolidar los nuevos escenarios.
2. **Acrecentar la formación de directivos:** El trabajo sistemático en los altos directivos de primer y segundo nivel jerárquico resulta fundamental para crear e institucionalizar la nueva cultura en torno a las personas. Directivos de los servicios públicos responsables y comprometidos con la gestión de las personas de su institución, marcan la diferencia.
3. **Potenciar y desarrollar a las Jefaturas de las URH:** Se espera tener profesionales empoderados como asesores y consultores de la alta dirección en materias de gestión de personas. Deben ser voces respetadas y escuchadas en la toma de decisiones de la organización.
4. **Generar URH como proveedoras de servicios especializados que agregan valor estratégico a la gestión institucional:** Es decir, que no oferten sólo productos del ciclo de vida laboral, sino también intervenciones orientadas a temáticas de desarrollo, como por ejemplo, el fomento de climas laborales sanos. URH contribuyendo al mejor desempeño y desarrollo de las personas y equipos de la institución.
5. **Generar sistemas de reconocimiento y difusión de buenas prácticas en gestión de personas en los servicios públicos:** El efecto de modelación que genera el compartir las buenas prácticas en estas materias de gestión, tanto intra como inter servicios, genera un valor agregado y un incentivo a su consolidación.
6. **Fortalecer y desarrollar de la Comunidad de Recursos Humanos del sector público:** Esta red debiera representar un espacio de encuentro, reflexión, difusión y formación permanente entre los gestores de personas y altos directivos con necesidades de formación.

Hacia la consolidación de un modelo de gestión estratégica de recursos humanos en el sector público.

Tomando los elementos descritos, podemos esperar la consolidación de un modelo integrado de gestión de personas que esté alineado a la consecución de objetivos de la organización, tal como lo muestra el siguiente esquema:

FIGURA 4: MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN DE LAS PERSONAS



De esta manera y tal como se explica en la Figura 4, la gestión de las personas o recursos humanos es resultante de una estrategia que está vinculada a la de la institución y esta tiene impacto en las personas que laboran en la misma.

Es tentador el pensar que el modelo sólo se explica por este impacto en el personal. Por supuesto que los aspectos relacionados con el dimensionamiento de los funcionarios y su motivación están en directa relación con esta gestión.

Sin embargo eso no es suficiente. Esta GRH debe impactar en los resultados de las organizaciones, debe ser explicada en base a cómo estas políticas y prácticas colaboran para que el accionar de la institución se desarrolle. Sin esta vinculación, la gestión de recursos humanos está condenada al olvido o a la instrumentalización.

Para nosotros, una gestión de recursos humanos eficiente y eficaz supone sobretodo reflexionar en torno a su aporte en los resultados institucionales, tanto en ámbitos cuantitativos como cualitativos. Es decir, el cumplimiento de metas y la calidad de los procesos que se efectuaron para obtener tales resultados.

Estamos afirmando entonces, que una buena gestión de recursos humanos, la gestión estratégica de personas, no se mide por su adecuación a determinados estándares de calidad profesional o a buenas prácticas por las cuales pueda sentirse satisfecha; se mide en función del impacto real que produce sobre la realidad, y esa ya es una meta autoexigente, es una visión que va más allá de cómo normalmente se reflexiona sobre la gestión de las personas.

Pero además hay que añadir otra cosa, no hablamos de resultados parciales, no hablamos de obtener buenos indicadores en el cuadro de mando de recursos humanos que también existen, no nos referimos simplemente a reducir el ausentismo o de mejorar la rotación que pueden ser resultados parciales imputables a la actividad de gestión de las personas. No, estamos hablando de los resultados globales de la organización, ¿cuáles son esos resultados? pues evidentemente los que aparecen conectados con la estrategia de la institución.

La gestión de las personas, o la gestión de recursos humanos, al igual que otros sistemas de valores estratégicos de la organización, estarían en un punto intermedio entre la estrategia y la consecución de los resultados organizativos.

Lo que distingue específicamente a la gestión de recursos humanos es que opera directamente con personas y que su aporte es singular desde este punto de vista. Hay dos grandes áreas de contribución, de la gestión de las personas al logro de los resultados organizativos. La primera es el dimensionamiento del capital humano y la segunda, su influencia en la conducta de las personas.

La gestión de recursos humanos está llamada en primer lugar, a conseguir un adecuado dimensionamiento de la dotación de recursos humanos de las organizaciones, es decir, debe analizar, reflexionar y desarrollar políticas destinadas a que las organizaciones dispongan del capital humano óptimo en el sentido cuantitativo y cualitativo del término. Esto supone evidentemente, desarrollar y capitalizar la organización desde el punto de vista del desarrollo de sus competencias. En definitiva, el adecuado dimensionamiento es el necesario para el desarrollo de la estrategia organizativa.

La segunda gran área de contribución es la conducta, el comportamiento humano en la organización, es decir, el cómo se comportan las personas y cómo se canalizan sus motivaciones para producir resultados. Este complejo proceso se logra instalando en las instituciones públicas el modelo de gestión antes descrito y desde ese modelo se desarrolla uno específico de la Unidad de Recursos Humanos del sector público (Figura 5).

FIGURA 5: MODELO DE UNIDAD DE RECURSOS HUMANOS



CONCLUSIONES

Con los elementos que hemos descrito en este documento, más el desarrollo de un modelo estratégico de funcionamiento de la gestión de las personas y un modelo esperado de unidad de recursos humanos para el sector público, es posible desarrollar intervenciones de mayor y mejor nivel en lo que respecta al sistema del empleo en los servicios públicos en el país.

No hay que olvidar que este complejo proceso de cambio de paradigma se encuentra en un desarrollo incipiente a partir de la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil y muy especialmente con las orientaciones que ha entregado la Subdirección de Desarrollo de las Personas a este respecto. Resulta fundamental entonces cuidar y proteger entre todos los actores los avances obtenidos hasta este momento, así como reforzar fuertemente la toma de decisiones futuras para consolidar el modelo.

Esta alineación que hoy los servicios públicos en Chile poseen como un marco orientador y estratégico en materias de gestión de personas, es un paso fundamental y fundacional para desarrollar y amplificar el modelo, apoyados por los expertos de la Dirección Nacional del Servicio Civil, por la comunidad de recursos humanos, por los directivos formados en esta materias y por todos los trabajadores del sector público, los cuales verán potenciadas sus capacidades.

Sin duda este es ya un camino sin retorno, pero que hay que potenciar, especialmente desde la alta dirección pública de los servicios. A nuestro juicio, estamos en un desarrollo incipiente del modelo estratégi-

co de gestión de personas, el cual se verá potenciado si comprendemos como desafíos futuros los siguientes:

1. Empoderar al Servicio Civil como la instancia rectora del proceso con una visión nacional del tema a mediano y largo plazo. Ambas áreas del Servicio, vale decir la Subdirección de Alta Dirección Pública y la Subdirección de Desarrollo de las Personas, deben ser validadas por el Ejecutivo de tal manera de mantener el cuadro de mando integral del proceso.
2. Definir dentro del sistema de metas de gestión a los Servicios Públicos aquellas que apunten en dirección a consolidar el modelo de gestión estratégica de personas, dentro los planes de gestión evaluables y ligadas a los sistemas de incentivos, especialmente de los ámbitos directivos.
3. Que el sistema de Alta Dirección Pública (SADP) funcione en su totalidad y eficientemente para ambos niveles jerárquicos, de tal modo de asegurar competencias relacionales suficientes en los directivos que asumen funciones en las reparticiones del Estado.
4. Que la gestión de personas sea conducida en los servicios públicos, mediante sus URH, por directivos altamente competentes, abiertos al aprendizaje y alineados al cumplimiento de los objetivos de la organización.

De esta manera se podrá consolidar un modelo de gestión de personas que aún está en sus primeros pasos. De cómo se pueda desarrollar en el futuro este proceso de transformación, dependerá la efectiva modernización de la gestión de los servicios públicos del país.

Hacia una gestión participativa del Estado: principales avances y los desafíos pendientes

DANAE MLYNARZ PUIG*

I. EL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET

1. Antecedentes de la Campaña

Durante la campaña electoral del año 2005 hubo al menos tres elementos que generaron una alta expectativa con respecto al futuro gobierno de Bachelet en cuanto a la participación ciudadana.

Un primer elemento simbólico, a mi juicio, el más significativo de los tres por su poder en la configuración de realidades y expectativas. Un segundo elemento fundado en la forma de hacer campaña y un tercer elemento, basado en el programa de gobierno difundido en octubre de 2005.

a) Lo simbólico

Existe un significativo elemento simbólico, de que Michelle Bachelet encarnaría una forma distinta de hacer política, más directa, horizontal y dialogante que se fundamenta en el origen de su candidatura, surgida no tanto desde los partidos políticos y sus elites gobernantes, sino desde el apoyo ciudadano expresado en diferentes sondeos de opinión que

* Trabajadora Social y Cientista Político de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Política y Gobierno de FLACSO Chile. Diplomada en Dramaterapia de la Universidad de Chile. Actualmente es consultora y docente de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano en la Escuela de Trabajo Social. Fue asesora en Políticas Públicas de la presidenta Michelle Bachelet y ex Defensora Ciudadana en el mismo gobierno.

fueron consolidando un creciente respaldo popular. Lo que fue apreciado por los partidos políticos de la Concertación como la única forma de mantenerse en el poder aceptando su candidatura y trabajando para ella.

Tal como lo señala Pressacco “se relacionaría con una actitud distinta ante los problemas y demandas de las personas, una actitud de mayor escucha, empatía y “puertas abiertas” orientada a complementar los tradicionales procedimientos de toma de decisiones. Desde esta perspectiva, sería un liderazgo menos distante, más horizontal”¹.

Este elemento simbólico no sólo se fundamentaría en el origen de su candidatura, o en que fuera una candidata mujer, la primera candidata mujer a Presidenta de la República en Chile, sino que a una serie de características personales de la candidata que la hacían más cercana, espontánea y acogedora. En completa oposición al liderazgo del anterior Presidente de la República Ricardo Lagos, quien presenta un liderazgo masculino, de un “estadista”, un gran papá que sabe lo que es bueno para todos los demás.

b) Forma de hacer campaña

La campaña presidencial estuvo marcada por una serie de características que hacían pensar que se estaba conjugando una nueva forma de hacer política. La primera configuración del comando contó con la presencia de personas jóvenes, desconocidos aunque militantes de los partidos de la Concertación.

Existían grupos, principalmente de mujeres independientes que desarrollaban actividades de campaña para la candidata fuera de la orgánica del comando y de los partidos políticos en forma espontánea.

La candidata señaló su real interés de escuchar a la ciudadanía para establecer su programa de gobierno. Para ello se realizaron dos importantes actividades.

La primera de ellas fueron los denominados “Diálogos Regionales” donde la candidata participó en todas las regiones del país en jornadas de reflexión con la participación, de actores sociales, políticos, empresariales, funcionarios públicos, jóvenes, minorías, entre otros para definir en 5 áreas estratégicas de acción, cuáles eran los proyectos necesarios a obtener para el desarrollo de cada una de las regiones del país. En base

¹ Pressacco, Carlos Fabián. “¿Gobierno Ciudadano o democracia participativa?” en Diario La Nación, 9 de febrero de 2007.

a los resultados de esos diálogos emergieron importantes proyectos que luego fueron compromisos de campaña y líneas de acción implementadas durante su gobierno.

La segunda, tuvo relación con el trabajo programático donde se crearon 43 comisiones temáticas a través de una convocatoria amplia que conjugó a los expertos de los partidos, funcionarios públicos y ciudadanos y ciudadanas que deseaban participar; en este proceso participaron cerca de 1.400 personas.

c) Programa de gobierno

Fruto del trabajo programático emerge el programa de gobierno, que obviamente fue editado por un grupo reducido de personas tratando de conjugar los aspectos emergidos de la ciudadanía, con aquellos más prácticos para un gobierno de cuatro años y en algunos casos, optando por una posición frente a diversas alternativas planteadas. Este programa de gobierno fue dado a conocer durante el mes de octubre de 2005 en plena campaña electoral y los compromisos adoptados para la dimensión Participación Ciudadana fueron los siguientes:

Bajo el capítulo un “Nuevo Trato Ciudadano” que se sustenta en los principios que la “calidad de la democracia depende, en gran medida, de la relación comunicante entre ciudadanos e instituciones públicas. Una verdadera sociedad democrática es aquella en que todos y cada uno de sus ciudadanos poseen voz y capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones. Implica, por una parte, contar con una sociedad civil capaz de canalizar adecuadamente las inquietudes y necesidades ciudadanas. Y, por otra, promover un tipo de Estado democrático que acoja adecuada y eficientemente esas necesidades en sus diseños de política pública. Esa es la magnitud del desafío que tenemos por delante. Una sociedad civil vibrante, participante y empoderada, que interactúa con un Estado acogedor y receptivo a las ideas emanadas de la sociedad”².

De esta forma se asume la participación ciudadana como una forma eficiente de mejorar la **calidad de la democracia** incluyéndose los siguientes proyectos específicos para este fin:

Calidad de la democracia

- Reconocimiento constitucional de los pueblos originarios como etnias constitutivas de la nación.

² “Programa de Gobierno Michelle Bachelet”, octubre de 2005, pág. 73.

- Sistema de registro electoral automático para ciudadanos y ciudadanas mayores de 18 años.
- Incentivo de un mecanismo de votación electrónico con el objetivo de mejorar las condiciones para el ejercicio del voto.
- Facilidad de acceso a personas con discapacidades físicas al proceso electoral.
- Incentivo de la iniciativa popular de ley en todos aquellos ámbitos que no sean de la exclusiva iniciativa del Presidente de la República.
- Promoción de la obligación de rendición periódica de cuentas públicas a nivel central, regional y comunal.
- Promoción decidida medidas de acción afirmativa para restablecer equilibrios de género, asegurando una representación mínima de mujeres en el parlamento.

Sistema electoral

- Se trabajará para diseñar, aprobar e implementar un sistema electoral que satisfaga la triple exigencia de competitividad, representatividad y gobernabilidad.

Reforma del Estado

- Se mejorará la calidad de los servicios públicos. Invirtiendo en capacitación, tecnologías y sistemas de atención. Por sobre todo será necesario transformar la cultura de funcionarios y autoridades públicas, de modo, que ellos incorporen la satisfacción del usuario como indicador más importante de una gestión correcta.
- Durante el primer año de gobierno, deberá operar plenamente la institución del Defensor Ciudadano.
- Se creará la Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas, dotada de capacidades, facultades y recursos que garanticen eficacia y transparencia en la aplicación de los recursos públicos.
- Se fundará un consejo público privado de carácter permanente y consultivo para la modernización del Estado.
- Se incentivará la aprobación del proyecto de ley sobre gobiernos corporativos.

Transparencia y probidad

- Se impulsará el proyecto de ley que regula el lobby.

- Se hará efectivo el derecho a la información pública.
- Se mejorará el financiamiento de la política. Impulsando una reforma que autorice donaciones electorales sólo si provienen de personas naturales, prohibiéndolas respecto de empresas.
- También, se propondrá la exigencia de elecciones primarias para la definición de candidaturas locales, regionales y nacionales.

Participación ciudadana

- Se diseñará y aplicará un sistema de audiencias ciudadanas para que las personas puedan tener acceso a las autoridades públicas.
- Se incentivará a los municipios a formar cabildos comunales.
- Institucionalizaremos como práctica regular y obligatoria del desarrollo de procesos formales de consulta ciudadana en las etapas de diseño de política pública.
- Se reglamentará la publicación de Minutas de Posición sobre las Políticas Públicas en Internet de los servicios para que los ciudadanos comenten.
- Se establecerán procesos formales de participación ciudadana como requisito de admisibilidad en el sistema nacional de inversiones.
- Será obligatorio aplicar mecanismos de participación ciudadana y la opinión de los consumidores en los procesos de fijación de tarifas de servicios públicos de telecomunicaciones, electricidad y servicios sanitarios.

Descentralización

- Elección directa de consejeros regionales
- También se promoverán mecanismos de presupuestos participativos

2. En el Gobierno

a) Expectativas de un gobierno ciudadano

Una vez en el gobierno a partir del 11 de marzo de 2006, las expectativas generadas durante la campaña por los elementos principalmente simbólicos como por los prácticos crecieron aún más, generándose tal nivel de expectativas con respecto a la participación ciudadana durante el Gobierno de Michelle Bachelet, lo que se vio insuflado por su discurso

tras el triunfo en la segunda vuelta donde señaló: “El 11 de marzo también marcará el comienzo de un nuevo estilo en la política nacional. Un estilo de gobierno dialogante, participativo. Fui la candidata de los ciudadanos. Ahora seré la Presidenta de los ciudadanos”³.

Tras ese discurso, la prensa y los analistas empezaron acuñar el concepto de “Gobierno Ciudadano” aumentando con ello las expectativas de una forma distinta de hacer gobierno. Sin embargo, las críticas no se hicieron esperar.

Desde la propia, coalición de gobierno, Genaro Arriagada señala al respecto “en la base social la idea alentó algunos –por supuesto, no siempre– de los rasgos negativos de la demanda directa sobre las autoridades como son su radicalismo, el tono iracundo y urgente con que suelen ser formuladas o el recurso de acciones directas como huelgas ilegales, demostraciones callejeras no autorizadas, a veces derivadas en desórdenes. En los niveles intermedios de la administración no pocos de los mandos recién nombrados encontraron, en la idea del gobierno ciudadano, la excusa para abandonar el trabajo con los partidos y las autoridades por ellos elegidos en nombre del trato directo con las ONGs y la sociedad civil”⁴.

Al tiempo, que desde analistas de la oposición se afirma “en buena medida, la promesa de un gobierno ciudadano no ha resultado, porque la coalición de gobierno no tiene la convicción de su necesidad y, por otro lado, sus efectos pueden ser destructivos para un oficialismo angustiado por la posibilidad de perder el poder”⁵.

Lo anterior, es bien complementado por Joignant quien afirma “las dificultades no sólo radican en las élites de la coalición gobernante, sino también de la oposición. ¿Por qué? Porque una promesa de esta naturaleza supone una redistribución del poder, ante lo cual ninguna élite va a sucumbir”⁶.

En el mismo, tenor desde la sociedad civil Castillo señala “la propuesta de gobierno ciudadano, aun cuando ha sido una iniciativa de la Presidenta, no contó con un piso político para ser llevada adelante, en parte,

³ Bachelet, Michelle. “Discursos del triunfo”, 15 de enero de 2006.

⁴ Arriagada, Genaro “A un año de Bachelet: ¿Gobierno Ciudadano? ¿Qué pasó?”, Asuntos públicos, 3 de mayo de 2007, pág. 1.

⁵ Valdés, María Trinidad, “Gobierno ciudadano: una promesa al viento” en el Diario Financiero del 9 de julio de 2007.

⁶ Joignant, Alfredo, “Resistencias a una promesa”, en el Diario Financiero del 9 de julio de 2007.

porque los poderes fácticos de la Concertación no han tenido ni tienen la voluntad ni el interés por integrar la voz de la ciudadanía en la acción política, pues ello se percibe como una erosión a su poder”⁷.

Arriagada, agrega ratificando lo anterior “sería injusto criticar al actual gobierno por haber insinuado una mayor participación ciudadana a través de una sociedad civil más fuerte. Eso no es un error, sino un acierto. Pero al plantear el asunto sin darle seguimiento ni en su análisis teórico ni en su implementación práctica, se abrió paso –aunque ella no haya sido su intención– a una actitud de falta de consideración hacia los partidos contribuyendo al actual distanciamiento entre estas agrupaciones y el gobierno. El resultado ha sido malo”⁸.

Aunque la agudización del proceso de crítica al “Gobierno Ciudadano” se dio durante la denominada “Revolución Pingüina” que emergió en el contexto de la gran expectativa de participación del gobierno de Bachelet cuando a un mes de haber asumido el gobierno, durante abril y mayo de 2006 se registraron las más importantes movilizaciones estudiantiles que Chile haya tenido en democracia, encabezadas por los estudiantes secundarios. Paralizaron todos los liceos del país, la opinión pública los apoyaba en sus reivindicaciones y hubo manifestaciones en las calles que fueron fuertemente reprimidas por Carabineros, la casa de gobierno, La Moneda fue enrejada y nunca más se volvió a transitar abiertamente por la Plaza de la Ciudadanía, tuvo que renunciar el Ministro de Educación, a quien se le atribuyó un mal manejo del conflicto y se forzó al gobierno a poner la temática de la educación en la agenda y prioridades gubernamentales que no tenía.

Las críticas a la Presidenta durante aquel conflicto se situaron fuertemente en su liderazgo o en la falta de él.

Tal como se puede apreciar en los siguientes párrafos de una columna del Cientista Político Patricio Navia, “el gobierno de Bachelet debe redefinir las expectativas de mayor participación ciudadana que se alimentaron durante la campaña. Es más urgente fortalecer la democracia representativa, la rendición de cuentas y la transparencia que enviar señales que induzcan a pensar que los problemas se solucionan protestando en la Alameda...en vez de dar señales que sugieran que va a gobernar con

⁷ Castillo, Adolfo, “Qué paso con el gobierno ciudadano? en www.libertadesciudadanas.cl, diciembre 2008.

⁸ Arriagada, Genaro. “A un año de Bachelet: ¿Gobierno Ciudadano? ¿Qué pasó?”, Asuntos públicos, 3 de mayo de 2007, pág. 5.

la gente, Bachelet debe tomar las riendas de una administración que ya cumple dos meses en el poder. Bachelet debe entender que para poder avanzar en la hoja de ruta que señaló su programa de gobierno necesita tomar decisiones que inevitablemente la llevarán a ganarse la enemistad y el rechazo de algunos grupos. Nadie puede gobernar exitosamente queriendo quedar bien con todos”⁹.

El cientista político Oscar Godoy sentencia en una entrevista de una revista francesa a mediados del año 2007: “El gobierno ciudadano fue abandonado totalmente en este segundo año, porque no hay instituciones habilitadas para esa función, porque produjo una fisura entre ella y los partidos de su coalición”¹⁰. Lo que es ratificado por una nueva columna de Navia ese mismo año “su estrategia de privilegiar la participación ciudadana demostró estar equivocada. Después de las protestas estudiantiles y el temprano cambio de gabinete... la guinda de la torta en el fallido esquema de participación ciudadana fue la forma en que se terminó de implementar el Transantiago: ignorando a los usuarios y con el gobierno de vacaciones”¹¹.

Más estructural en su análisis el sociólogo Garretón afirma “el gobierno ciudadano es una paradoja. No se ha logrado instaurar un sistema institucional para que la ciudadanía y la política se encuentren más allá de las elecciones... Cuando en el gobierno mismo, sobre todo en su primera época se hablaba de gobierno ciudadano se quería hacer ver un estilo de hacer política distinto. En un país donde los gobiernos regionales no son elegidos, donde sólo ahora se sufraga directamente por alcaldes, es difícil hablar de un gobierno ciudadano”¹².

b) Agenda pro-participación ciudadana y reformas programáticas asumidas

A pesar de toda la polémica desatada con las expectativas de un gobierno ciudadano y las opiniones vertidas con respecto a su procedencia y efecto, el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet lanza el 29 de septiembre de 2006, públicamente la Agenda Pro Participación Ciudadana

⁹ Navia, Patricio. “Participación Ciudadana”, en el Diario La Tercera del 6 de mayo de 2006.

¹⁰ Hernández, Myriam. “Gobierno de Michelle Bachelet: más luces que sombras”, en Rue89, www.rue89.com.

¹¹ Navia, Patricio. “El primer año de Bachelet: a tropezones”, en Revista Capital n°199, marzo 2007.

¹² Escárdate, Paz. “El gobierno ciudadano es una paradoja” entrevista a Manuel Antonio Garretón en Revista Mensaje, octubre 2006, pág. 55.

na, iniciativa emblemática y distintiva de su administración. La Agenda contiene un conjunto de orientaciones para promover la participación, el ejercicio de los derechos ciudadanos, el asociacionismo y el respeto a la diversidad.

Algunos puntos de esta agenda se complementan con **proyectos de ley que fueron tramitados con urgencia por parte del Ejecutivo**. Entre ellos se pueden mencionar los siguientes:

- Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (modifica ley Orgánica de Bases Generales de la Administración Pública y Ley Orgánica Municipal, ingresado durante los últimos años del Presidente Lagos pero tramitado con urgencias durante éste).
- Proyecto de Reforma Constitucional que incorpora la Iniciativa Ciudadana de Ley (Proyecto ingresado durante el Gobierno de Michelle Bachelet).
- Proyecto de ley que establece medidas contra la discriminación (ingresado durante los últimos años del Presidente Lagos pero tramitado con urgencia durante el mandato de Bachelet).
- Elección Directa de Consejeros Regionales.
- Reforma Constitucional para la creación de la Defensoría de las Personas (ingresado durante el gobierno del Presidente Lagos).
- Creación de las Radios Comunitarias.

Proyectos de Ley aprobados durante el período de la Presidenta Bachelet:

- Ley sobre transparencia de la función pública y acceso a la información de la administración del Estado.
- Inscripción automática y voto voluntario.
- Ratificación del Convenio 169 de la OIT.
- Ratificación del TPI.

En agosto de 2008 debido al atraso legislativo en algunos proyectos tendientes a asegurar la Participación Ciudadana y demostrando una voluntad política sobre el tema, la Presidenta Michelle Bachelet firma un **Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública** que establece que los órganos de la administración del Estado en un plazo de 8 meses, deben realizar las siguientes acciones:

- Establecer una **norma general de participación**. Esta debe contemplar la forma en que las personas pueden incidir en el desarrollo de las políticas públicas que son de su competencia.
- Dar una **cuenta pública anual**, directamente a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria.
- Establecer **Consejos de la Sociedad Civil**, de carácter consultivo, cuya integración debe obedecer a los principios de diversidad, representatividad y pluralismo.
- Poner en **conocimiento público la información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuesto**, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible¹³.

Como un ejemplo práctico y demostrativo para todos los otros servicios públicos y ministerios, la Presidenta Bachelet estableció una serie de **comisiones asesoras presidenciales**¹⁴ donde intentaba conjugar la opinión de expertos con representantes de la sociedad civil de diversas tendencias políticas para generar políticas públicas específicas y con una tarea acotada a un tiempo.

Tal como lo señaló en su última cuenta pública al país el 21 de mayo de 2009: “Hoy día también hay más participación gracias al estilo que impusimos desde el primer día de gobierno, creyendo en la gente. Convocamos para cada política pública relevante, a los expertos, a la sociedad civil, a personeros de todos los sectores, a discutir en una comisión los distintos puntos de vista. Sobre la base de esa deliberación pluralista, decidimos como Gobierno luego el camino de acción”¹⁵.

II. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS CIUDADANOS

La Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas desarrolló durante el 2009 la Segunda Encuesta Nacional

¹³ Bachelet, Michelle. “Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, agosto 2008.

¹⁴ Sobre una mayor profundidad del tema de la comisiones presidenciales se recomienda lectura de Aguilera Carolina, “Un análisis de las comisiones asesoras presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet”, documento de trabajo Programa Gobernabilidad, FLACSO Chile, 2009.

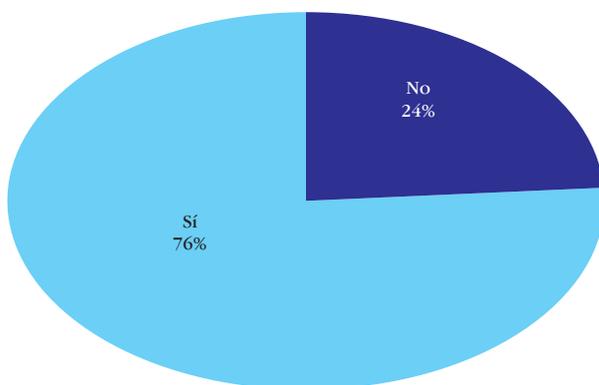
¹⁵ Bachelet, Michelle. “Discurso Cuenta Pública la País”, 21 de mayo de 2009.

de Derechos, la que fue adjudicada vía licitación pública a la empresa Collect, que realizó una encuesta cara a cara, a dos mil personas mayores de 18 años en todo Chile.

Los primeros resultados de la encuesta muestran empíricamente que hoy en Chile tenemos ciudadanos y ciudadanas más empoderadas y conscientes de sus derechos. Prácticamente 8 de cada 10 personas sabe que tiene derechos ciudadanos (ver Gráfico N° 1).

Es en las comunas pequeñas, rurales y en los sectores más vulnerables de la sociedad donde se encuentran los niveles más bajo de reconocimiento de derechos y por tanto, nos evidencia que es ahí donde hay que hacer un trabajo de promoción de derechos en forma específica.

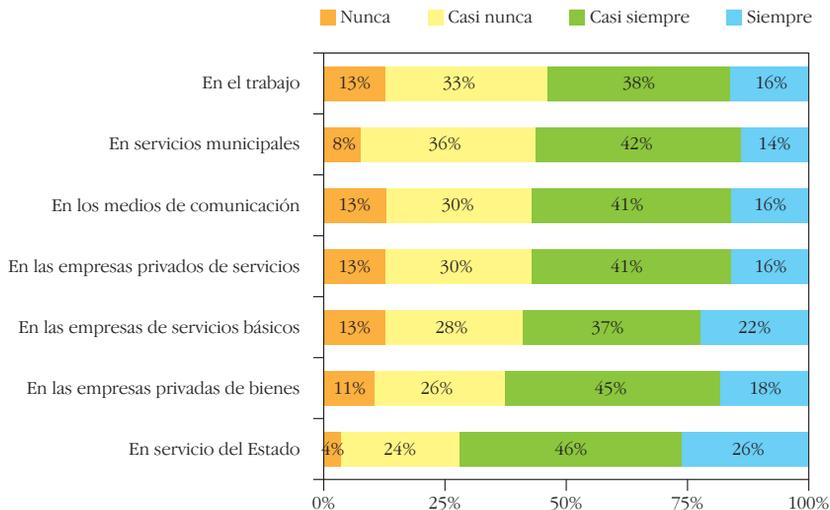
GRÁFICO N° 1: ¿SABÍA USTED QUE EXISTEN DERECHOS CIUDADANOS?



Luego se le preguntó a las personas en qué medida creían que se respetaban los derechos en Chile? y un significativo 60% señaló que “casi nunca” o “nunca”. Es decir, existe una sensación de vulneración de derechos, de desprotección bastante importante.

Frente a esta respuesta, se ahondó buscando en qué ámbitos de la vida de las personas se sentían más o menos vulnerables y se encontró con una respuesta que no deja de ser preocupante. El espacio donde las personas se sienten más vulneradas en sus derechos en Chile es en el ámbito laboral; donde casi un 50% siente que sus derechos se respetan “casi nunca” o “nunca”. La preocupación por estos resultados se funda en que es en dicho espacio donde las personas pasamos mucho tiempo de nuestra vida cotidiana y además, es un espacio donde tenemos poca capacidad de elegir.

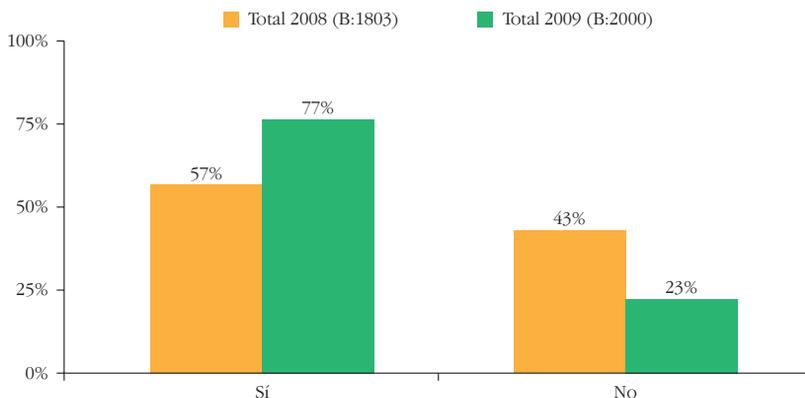
GRÁFICO N° 2: ¿CUÁNTO SE RESPETAN LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN LOS SIGUIENTES ESPACIOS...?



En contraparte, el espacio donde las personas se sienten más protegidas es en los servicios del Estado donde sólo un 28% siente que sus derechos se vulneran “casi nunca” o “nunca”. En esta sociedad de riesgo, el Estado es concebido como un espacio de protección. De esta forma, la política pública desarrollada por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet de un Estado de Protección Social es valorada por los ciudadanos y ciudadanas como tal.

Junto con lo anterior, cuando se le consulta a los entrevistados si sabían que podían exigir derechos al atenderse en los servicios públicos de Estado específicamente, un 77% señaló que sí. Si bien este porcentaje es inferior que el reconocimiento de derechos que tienen las personas en términos generales, es un resultado muy significativo para este estudio, puesto que en la versión 2008 de esta encuesta un 57% tenía este reconocimiento. De esta forma, el incremento de 20 puntos porcentuales en el reconocimiento de derechos en los servicios públicos es un éxito del gobierno en la política de promover e informar los derechos que las personas tienen en este Estado de Protección Social.

GRÁFICO N° 3: ¿SABÍA USTED QUE PUEDE EXIGIR DERECHOS AL ATENDERSE EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEL ESTADO?



En relación a la vivencia personal de haber sufrido alguna vulneración de derechos en los últimos seis meses, sólo un 33% de los entrevistados es capaz de afirmar haber vivido esa experiencia. De esta forma, se puede afirmar que es mucho mayor la sensación de desprotección que la vulneración que efectivamente se vive.

Al preguntarles a los entrevistados qué derechos específicos habían sido atropellados, en forma espontánea señalaron los siguientes:

GRÁFICO N° 4: ¿Y ESPECÍFICAMENTE QUÉ DERECHO FUE O FUERON VULNERADOS?



El recibir un trato digno y una buena atención fue el derecho más vulnerado con un 33%, seguido por los derechos laborales y una atención oportuna.

Cuando se les consultó a las personas qué derechos son más exigibles al atenderse en un servicio público emerge en primer lugar, nuevamente, el recibir una atención amable, buena y de calidad con un 57% de las menciones, seguido por una atención oportuna y rápida con un 41% y en tercer lugar, el recibir una respuesta con un 32%. De esta forma, se puede apreciar que el tema del trato y de la calidad de la atención son los puntos esenciales para los ciudadanos. Aquí por supuesto que existe el desafío del Estado de avanzar en modernización y en capacitación a los funcionarios, para hacerse cargo de este ciudadano cada vez más exigente.

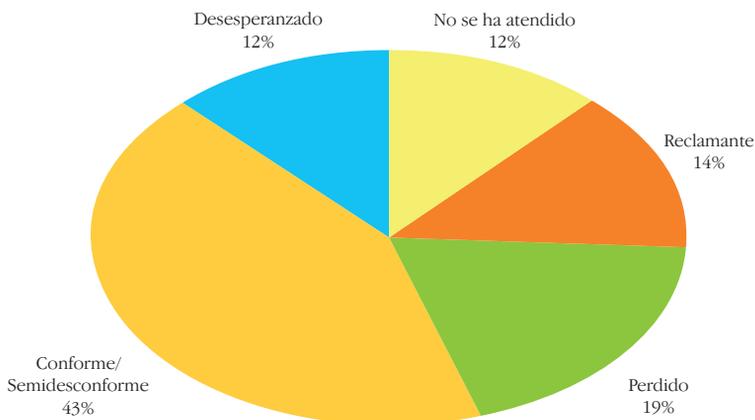
Por último, aparece como dato relevante el que un 88% de los encuestados crea que es necesario que Chile cuente con un órgano autónomo que vele por los derechos de las personas. De esta forma, la figura del Ombudsman es vista como una institución necesaria para hacerse cargo de la sensación o percepción de desprotección que hoy día evidencian los chilenos y chilenas.

Como corolario de estos resultados, creo que es necesario aumentar los niveles de información y promoción de la lógica de derechos que hoy día existen en nuestro Sistema de Protección Social en los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, así como también en la ruralidad. Pero no se debe perder el sentido de corresponsabilidad asociado a la lógica de derechos, donde los ciudadanos también cuentan con deberes. Donde todos y todas formamos parte de un colectivo, de una comunidad donde debemos tener una institucionalidad que nos proteja de los abusos como el Ombudsman o la Defensoría de las Personas, pero donde también es necesario mejorar la convivencia y eso sólo es posible con el compromiso de todos y todas avanzando en un nuevo “Contrato Social”.

Para mejorar la gestión y estar en sintonía con la ciudadanía hay que escuchar a las personas que se atienden en los servicios públicos. La Presidenta Bachelet a este respecto señaló que “cuando las personas asisten a un servicio público no van a pedir un favor sino que ha ejercer un derecho”. De está, forma cuando las personas sienten que se les ha vulnerado algún derecho en la atención debe existir un espacio útil, eficiente y reconocido para canalizar este reclamo pero también para solucionarlo.

Es así como en esta misma encuesta se quiso conocer si los chilenos y chilenas reclaman cuando sienten que sus derechos son vulnerados en los servicios públicos y se constituyó un perfil de los encuestados en este sentido:

GRÁFICO N° 5: PERFIL DE LOS ENCUESTADOS EN RELACIÓN AL RECLAMO



De esta forma, se puede apreciar que un porcentaje muy significativo no ha sentido ganas de reclamar porque el servicio que recibió le pareció adecuado.

Sin embargo, un 45% afirma que no quedó conforme con la atención recibida y sintió que se estaban vulnerando sus derechos. De éstos, sólo un 14% realizó el reclamo, siendo principalmente mujeres del grupo socioeconómico ABC1, más acomodado de nuestro país y la forma, en que privilegian realizar su reclamo es pedir hablar con el jefe (43%).

Al tiempo, que un significativo 19% no realizó el reclamo porque no sabía cómo hacerlo o porque no sabía que tenía derechos. Mientras un 12% no reclamó porque piensa que hacerlo no sirve para nada, no te dan soluciones o es algo muy burocrático.

Estos resultados entregan importantes luces para mejorar la gestión en los servicios públicos:

- Se ha avanzado en los últimos años en la existencia de oficinas de atención ciudadana conocidas como OIRS (Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias). Pero a pesar que su desempeño se encuentre dentro de los Programas de Mejoramiento a la Gestión (PMG) de los distintos servicios públicos. Su funcionamiento es muy disímil dependiendo de qué servicio sea, de qué importancia le de la jefatura al espacio y de qué capacitación, motivación e incentivo tengan las y los funcionarios que trabajan ahí.

- Con todo, los resultados de la encuesta muestran que hay que mejorar la señalética y la información de la presencia y funcionamiento de estos espacios de atención, puesto que mucha gente no sabe que puede reclamar y que tiene derechos. Avanzando en la lógica de derechos, por sobre la de beneficios. Por tanto, se debe perseverar en la Red Protege, en la entrega de información sobre derechos y sobre requisitos para hacerlos efectivos. Alcanzando la meta de tener ciudadanos y ciudadanas más concientes de sus derechos pero también de sus deberes.
- Mejorar el funcionamiento y eficiencia de los espacios de atención ciudadana. Los desesperanzados de la encuesta muestran que no confían en estos espacios, quizás tuvieron una mala experiencia previa o es una desconfianza en el sistema. Por tanto, se debe trabajar en que estos espacios atiendan adecuadamente a las personas, le entreguen la información requerida, resuelvan los problemas expuestos y le contesten al ciudadano en los tiempos que señala la ley de un máximo de 15 días.
- Con lo anterior, estas oficinas deben ser un canal útil en sistematizar la información recogida y en abordar las soluciones de modo que le permita a las jefaturas, descongestionar el tiempo en que ellos directamente deben hacerse cargo del reclamo ciudadano y además, procesen la información recibida para realizar mejoras eficientes en el sistema. Puesto que como partimos señalando el reclamo es útil para la jefatura, para los servidores públicos, para la tecnocracia, para la clase política y para las y los ciudadanos de modo de mejorar las políticas públicas, hacer más eficiente la gestión del Estado y establecer un Sistema de Protección Social con Derechos Garantizados en que hemos estado avanzando en estos años.

III. CONCLUSIONES

Como se puede apreciar más allá del debate público generado por la elite en relación a la existencia, posibilidad y voluntad política del denominado “Gobierno Ciudadano” durante el gobierno de la Presidenta Bachelet, se avanzó en esta materia desde diversas aristas y existió explícitamente una voluntad política de ello desde la máxima autoridad nacional; primero con la agenda de pro participación, luego con las urgencias a ciertos proyectos de ley y la generación de otros y posteriormente, con el instructivo de participación.

Sin embargo, estos avances han sido poco difundidos y no se ha articulado un relato sobre ellos que logre mediar con la alta expectativa generada en esta materia durante la campaña electoral del año 2005.

Con todo, la evaluación es que se han dado ciertos pasos y los resultados quedaron a la vista en las últimas encuestas aplicadas en el mandato de Michelle Bachelet y donde la Presidenta alcanzó niveles históricos de aprobación ciudadana a su gestión¹⁶. Destacando especialmente su capacidad para empatizar con los ciudadanos y ciudadanas, y sus atributos de liderazgo y autoridad.

A mi juicio, es necesario poner el acento donde corresponde, muchos proyectos que aumentan los niveles de participación ciudadana y protección de la ciudadanía frente a la vulneración de sus derechos aún permanecen pendientes en el parlamento y los responsables de ello son los parlamentarios, es decir, nuestra clase política. La misma clase política que se asusta con el Gobierno Ciudadano y siente que se le quita poder. La misma clase política que ha demostrado durante casi 20 años que **no está dispuesta a redistribuir el poder, porque eso significa realmente participación ciudadana**.

Entonces los cambios pendientes para aumentar los niveles de participación ciudadana no son solo de generación de mecanismos de participación sino que institucionales y políticos. Aquí tenemos un serio problema de origen que se sustenta en nuestra actual Constitución, documento madre orientador, creado bajo la dictadura y parchado durante la democracia. Como señala Garretón “hay que generar instancias en las que el ciudadano no sea un puro elector, cada cuatro años, de sectores que lo representan. Incluso, antes de eso habría que cambiar el sistema binominal que hace que la democracia representativa en Chile sea de muy mala calidad”¹⁷.

Se debe con urgencia **mejorar nuestra democracia representativa**, que los representantes cumplan con su rol de representar los intereses de los ciudadanos y ciudadanas, que nosotros podamos realizar un mayor control ciudadano. Que **no exista la re-elección indefinida de Senadores, Diputados, Alcaldes y Concejales**. Hoy tenemos un avance concreto que solo conoceremos su alcance en la próxima elección del

¹⁶ En la encuesta CEP mayo-junio de 2009 la aprobación a la Presidenta Bachelet alcanza el 67%, siendo la evaluación más alta que obtiene un presidente de la república en esta medición desde el retorno a la democracia.

¹⁷ Escárdate, Paz. “El gobierno ciudadano es una paradoja” entrevista a Manuel Antonio Garretón en Revista Mensaje, octubre 2006, pág. 55.

año 2012, que fue la modificación al sistema de inscripción electoral. Al hacerlo automático aumentamos significativamente el padrón, ahora los partidos políticos tendrán la obligación de convocar a votar a esos nuevos electores con propuestas atractivas.

El Gobierno de Sebastián Piñera tendrá el deber de hacer operativa la ley orgánica que haga efectiva esta medida. La necesaria **ley de cuotas** para que hombres y mujeres tengamos oportunidad de llegar a estos puestos. Una representación equilibrada de ambos géneros es lo que estamos requiriendo luego del gabinete paritario.

Pero aún esta pendiente el avanzar en descentralización y **elección directa de los consejeros regionales**.

Fortalecer la democracia interna dentro de los partidos políticos es un tema sustancial para hacerlos más modernos, eficientes y democráticos, y mejorar la ley de financiamiento de la política que contiene demasiados vacíos que permiten que la actividad política este fuertemente vinculada al poder del dinero más que a los ciudadanos que debe representar.

Apuntar a mecanismos de democracia directa que permitan aumentar los niveles de participación ciudadana y defensa de derechos en:

- Referendums
- Plebiscitos
- Consultas vinculantes
- Iniciativa popular de ley
- Defensoría de las Personas
- Obligación de presupuestos participativos a nivel comunal
- Participación ciudadana vinculante en la elaboración de los Planes Reguladores Comunales y los planes de desarrollo comunal (PLADECO).

Todavía está pendiente el Nuevo Trato del Estado y los ciudadanos. El necesario un nuevo contrato social donde se refuercen los derechos pero también los deberes ciudadanos. Donde la comunidad tenga importancia, donde la corresponsabilidad se vea reflejada en la forma como se informan y se hacen efectivos los derechos garantizados de nuestro naciente sistema de Protección Social. Donde en el fondo, se avance en ciudadanía y democratización y no sólo se entreguen nuevas garantías en un contexto clientelístico y asistencial.

Avanzar en una verdadera modernización del Estado, un Estado que pone al centro a la persona y lo trata con dignidad, que cumple con las

propias normas que se ha impuesto, pero que también educa e informa a la ciudadanía. Para ello es central el rol del funcionario público, la capacitación permanente y la meritocracia para llegar a dichos puestos.

Chile no podrá avanzar en democratización sin avanzar en participación ciudadana, donde aún se observan una agenda pendiente.

Me sumo a lo señalado por Pressacco “no podremos avanzar en todos los frentes de modo simultáneo, pero necesitamos iniciar un debate que permita complementar la imprescindible democracia representativa con mecanismos de democracia participativa que recojan una demanda ciudadana de mayor protagonismo. El perfeccionamiento de nuestra democracia requiere avanzar en la institucionalización de esos mecanismos, de manera que la existencia de unas reglas del juego incentiven el compromiso ciudadano y sea posible canalizar en orden los intereses ciudadanos de un sociedad cada vez más compleja. Sólo así la propuesta de un Gobierno Ciudadano se traducirá en algo más que una actitud o un cierto tipo de liderazgo y de sensibilidad, con todo lo valioso que ello pueda ser”¹⁸.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Arriagada, Genaro. “A un año de Bachelet: ¿Gobierno Ciudadano? ¿Qué pasó?”, Asuntos públicos, 3 de mayo de 2007.
- Bachelet, Michelle. “Programa de Gobierno Michelle Bachelet”, octubre de 2005.
- Bachelet, Michelle. “Discursos triunfo”, 15 de enero de 2006.
- Bachelet, Michelle. “Discurso Cuenta Pública la País”, 21 de mayo de 2009.
- Bachelet, Michelle. “Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, agosto 2008.
- Castillo, Adolfo. “Qué paso con el gobierno ciudadano? En URL www.libertadesciudadanas.cl, diciembre 2008.
- Comisión Asesora Presidencial para la Protección de los Derechos de las Personas, “Segunda Encuesta nacional de Derechos Ciudadanos”, agosto 2009, www.comisiondefneosraciudadana.cl
- DOS, Documento de Trabajo Interno. “Reporte de Cumplimiento Cuantitativo y Descriptivo del Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública, junio 2009.
- Escárate, Paz. “El gobierno ciudadano es una paradoja” entrevista a Manuel Antonio Garretón en Revista Mensaje, octubre 2006.

¹⁸ Pressacco, Carlos Fabián. “Gobierno ciudadano o democracia participativa”, en Diario La Nación del 9 de febrero de 2007.

- Joignant, Alfredo. "Resistencias a una promesa", en el Diario Financiero del 9 de julio de 2007.
- Hernández, Myriam. "Gobierno de Michelle Bachelet: más luces que sombras", en Rue89, www.rue89.com.
- Navia, Patricio. "Participación Ciudadana", en el Diario La Tercera del 6 de mayo de 2006.
- Navia, Patricio. "El primer año de Bachelet: a tropezones", en Revista Capital N° 199, marzo 2007.
- Pressacco, Carlos Fabián. "¿Gobierno Ciudadano o democracia participativa?" en Diario La Nación, 9 de febrero de 2007.
- Valdés, María Trinidad. "Gobierno ciudadano: una promesa al viento" en el Diario Financiero del 9 de julio de 2007.

Todas proveedoras, todos cuidadores: hacia un estado para la igualdad de género

PATRICIA PROVOSTE FERNÁNDEZ*

Este documento recoge desde una perspectiva de igualdad de género la invitación de este seminario a pensar un fortalecimiento progresista del Estado, en el contexto actual y del cuestionamiento que la crisis de 2008 ha infligido al modelo neoliberal que ha hegemonizado los procesos de desarrollo y las transformaciones del Estado desde los años 80. Como se señala en el documento base, hay una renovada valoración del Estado, al que se reconoce “un rol clave para generar nuevos equilibrios entre lo público y lo privado”. Tomaré esta última propuesta como una clave para mirar los avances y desafíos en relación a la igualdad de género. Los futuros avances en este campo se dirigen a una nueva articulación entre la esfera pública y la privada, en dirección de una sociedad paritaria, donde mujeres y hombres compartan por igual derechos y responsabilidades en la vida doméstica, el trabajo remunerado y las decisiones públicas, y donde el Estado, el mercado, la comunidad y las familias asuman de manera conjunta las responsabilidades de cuidado de las personas que hasta hoy han recaído principalmente en los hombros de las mujeres.

El artículo presenta un breve balance de logros y pendientes en materia de igualdad de género y se refiere a la dicotomía público-privado, para

* Socióloga (chilena), obtuvo Grado de Maestría en Ciencias Sociales en FLACSO, México (1982). Investigadora y consultora de organismos nacionales e internacionales sobre género, derechos y ciudadanía de las mujeres en los ámbitos de políticas sociales, gestión municipal y regional, y modernización de los servicios públicos, materias en las que cuenta con diversas publicaciones. Ha investigado también sobre comunidades indígenas de Chile, Perú y México.

relacionarla al proceso de modificación de las relaciones de género en Chile. Presenta en seguida la cuestión del cuidado de las personas como un desafío central para las políticas públicas, para terminar levantando algunas reflexiones sobre el papel del Estado en esta tarea.

AVANCES Y PENDIENTES: UN BREVE BALANCE

Creo necesario mirar la situación actual de avances y desafíos en las políticas de igualdad de género en el marco temporal de los gobiernos democráticos que hemos disfrutado desde 1990, los que formularon por primera vez en Chile políticas de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres. A partir de esa fecha, mucho se ha avanzado en legislación, justicia y programas sociales dirigidos a generar equidad de género, a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de las mujeres, así como el ejercicio pleno de su ciudadanía. La construcción de autonomía de las mujeres para desplegar sus opciones de vida, la eliminación de discriminaciones de género, el cambio de mentalidades y actitudes en la sociedad y en los agentes políticos, sociales e institucionales, son objetivos que han ganado legitimidad y han orientando las políticas relativas a relaciones de género durante la democracia recogiendo las demandas del movimiento de mujeres, y muchos de los postulados feministas, así como los compromisos con los derechos humanos y de profundización de la democracia asumidos por el país como parte de la comunidad internacional y como aprendizaje de una dolorosa historia.

Las iniciativas del gobierno de Michelle Bachelet profundizan este recorrido, con elementos novedosos y hasta cierto punto radicales respecto de los anteriores gobiernos, como sucede con la idea y los ejemplos de paridad en las decisiones, y con el reconocimiento del trabajo no remunerado de las mujeres en la reforma previsional. Es destacable también el salto sustancial en la cobertura de salas cunas y jardines y en líneas de trabajo de los gobiernos anteriores como la atención a Víctimas de Violencia intrafamiliar y el apoyo multisectorial de Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos.

Durante los gobiernos democráticos las políticas de género han hecho un aporte modernizador a la gestión del Estado, al proponer que la equidad de género no es un tema sectorial, sino que compromete transversalmente a todos los poderes, niveles y sectores del Estado. Este principio se ha ido extendiendo a distintas problemáticas, aún cuando no ha sido aún bien comprendido, o se ha tomado muchas veces como necesidad de compromisos aislados, de los ministerios y servicios.

En este plano, hay que registrar la continuidad de la alianza entre Hacienda y SERNAM –iniciada con el presidente Lagos– que ha influido positivamente en la gestión de ministerios y servicios, a través del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) en el área de Género. Este mandato a cada organismo de ejercer su propio papel en la equidad de género se vio fortalecido con los instructivos de la Presidenta Bachelet de instalar comisiones de género en todos los ministerios, y de desarrollar buenas prácticas de equidad de género en el empleo público. Estas y muchas otras medidas irán develando su impacto en el tiempo, confirmando el sello de género del gobierno de Bachelet.

Diversos estudios revelan que tanto hombres como mujeres reconocen discriminaciones que antes se veían como naturales, y ya nadie se sorprende de ver mujeres en cualquier ámbito, como las Fuerzas Armadas o la Corte Suprema, por poner sólo algunos ejemplos. Ciertamente es que Chile sigue siendo un país machista. No sólo persisten prejuicios y prácticas de abuso, como la violencia contra las mujeres y la explotación de sus servicios en la vida familiar. En el Estado el enfoque de equidad de género no se ha incorporado transversalmente a las políticas y a las prácticas de muchos que toman decisiones. Particular dureza han mostrado los partidos políticos, como se ve en la magra cifra de candidatas que van a estas elecciones, lo que es sólo uno de muchos síntomas de su actual dificultad para sintonizar con la sociedad. Por su parte, SERNAM –que ha sido y debe seguir siendo una entidad fundamental en los cambios señalados y por venir– no ha ejercido plenamente su papel promotor y coordinador de políticas integrales, siendo tal vez el mayor déficit el relativo a educación. Son muchos los pendientes, pero sin duda también son muchos los avances, estamos a años luz de lo que era Chile en 1990 y la Presidenta Bachelet dio un gran impulso a ese cambio.

Las dificultades para los avances en políticas no siempre han venido de la derecha aunque desde luego su registro de bloqueos a los derechos de las mujeres no es pequeño. También hubo que lidiar con una mayoría democrática y progresista que dentro del estado y el sistema político no reconocía la existencia de un problema estructural de desigualdad de género, opinaba que en caso de haberlo era un asunto de índole privada, y por lo tanto descreía de la necesidad de políticas públicas con este objeto. Muchos veían a SERNAM como un servicio para hacer programas para mujeres pobres, ajeno al resto de las políticas.

Una de las preguntas o afirmaciones más comunes en los primeros años de gobierno democrático era lo innecesario de incorporar un enfo-

que de género en los ministerios y servicios cuando éstos, así como los programas sociales, y en general la acción del Estado eran “para todos”. Por otra parte, si de mujeres pobres se trataba, la pobreza era igual para todos los pobres y de hecho, eran más las mujeres que los hombres en los programas asistenciales o de salud. En fin, bastaba con políticas y programas sociales, sin el apellido “de género”. La ausencia de mujeres en posiciones de riqueza, prestigio o poder era interpretada de cualquier forma, menos como prueba de discriminación. No obstante, se reconoció la existencia de situaciones de especial vulnerabilidad que ameritaban programas sociales. De hecho dos líneas emblemáticas y sostenidas de trabajo de los gobiernos de la Concertación han sido Violencia Intrafamiliar y Jefas de Hogar de escasos recursos.

Fue difícil que los principales agentes públicos: gobierno, parlamentarios, medios de comunicación masiva, asumieran que existe la discriminación de género y que hay desigualdades específicas y abusos que afectan a las mujeres debido al orden de género. Todavía muchos siguen pensando que las relaciones de género son los “problemas de las mujeres”, o las relaciones de pareja, o que al Estado le toca ocuparse sólo de las mujeres más pobres. Dentro de nuestra costumbre de mirar los problemas sociales sectorialmente, algunos aún perciben las desigualdades de género como una problemática distinta a las desigualdades sociales, étnicas, laborales, o geográficas; aún cuando está demostrado que estas dimensiones se entrecruzan y potencian mutuamente. Debemos seguir trabajando para la comprensión de que las desigualdades de género son estructurales, que nos limitan y nos empobrecen como país y que requieren abordajes integrales. No obstante, insisto, estamos muy adelantados para lo que éramos en 1990.

DESPLAZAMIENTOS ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

La discusión propuesta en este taller de buscar “nuevos equilibrios entre lo público y lo privado” constituye sin duda una apuesta por una ampliación de lo público, en el sentido de fortalecer el papel del Estado en materias económicas y laborales tales como las regulaciones al capital y el sistema financiero, la protección de derechos laborales o de los consumidores y usuarios de servicios, sin descartar el papel del Estado como productor de bienes o servicios básicos. Como señalé al principio, el avance hacia la igualdad de género también requiere nuevos equilibrios entre lo público y lo privado.

¹ Bobbio, Norberto. “Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política”. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Para fundamentar esta idea quisiera detenerme un poco en la dicotomía público-privado que, como nos recuerda Bobbio¹ ha sido un elemento presente en el “pensamiento político y social de occidente a través de un uso constante y continuo”. Partiendo del derecho romano, que define el derecho público como “lo que se refiere a la condición del Estado” y como derecho privado “lo que atañe a la utilidad del individuo” (1985:11), esta dicotomía, acompañó la formación del Estado constitucional moderno, ha sido utilizada en filosofía del derecho, en el pensamiento político y en la teoría económica, instalándose en el sentido común y en los paradigmas de relaciones sociales que manejamos cotidianamente.

Una de las connotaciones que adquiere en este período histórico es que se asimila la esfera privada a la propiedad privada en un sentido capitalista, mientras se mantiene, siguiendo al derecho romano, la ubicación de la familia en el ámbito de lo privado.

Los efectos de la dicotomía público-privado sobre el orden de género son múltiples, parten por la división sexual del trabajo, que deja a las mujeres en la vida doméstica y sitúa el prestigio, el poder y los recursos en la esfera pública. La ubicación de los roles domésticos y de cuidado en la familia se convierte en algo propio de la naturaleza, lo que ha servido al pensamiento político para limitar el ejercicio activo de la ciudadanía de las mujeres². En el pensamiento económico, ha sido la base de teorías consideradas clásicas como es el pensamiento de Marx, que reconocen la importancia del trabajo doméstico para la reproducción de la sociedad, pero le niegan valor porque no se transa en el mercado³, lo que ha contribuido a hacer invisible el aporte de las mujeres al desarrollo de los países.

² Molina Petit, Cristina. En “Dialéctica Feminista de la Ilustración” (Ed. Anthropos, Madrid, 1994) muestra cómo todas las teorías políticas que presiden la Ilustración, en los siglos XVII y XVIII, tienen un punto de partida en la distinción entre familia y Estado, y cómo invariablemente argumentan el carácter “natural” del poder patriarcal sobre la familia.

³ Kabeer, Naila. “Realidades Trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo”. Ed. Paidós, México, 1998. Para esta autora, una de las contradicciones del pensamiento marxista radica en que, pese a que se construye teóricamente sobre la importancia del trabajo humano, y que tanto Marx como Engels tematizan la importancia del trabajo doméstico en la reproducción biológica y social de la especie humana, terminan sacándolo de su análisis. Marx no considera el trabajo doméstico como creador de valor, en lo que coincide con todos los economistas clásicos y neoclásicos. Y, como señala Kabeer, “al hacer equivalente el trabajo humano a la producción de objetos y, más restringidamente, de objetos con valor de cambio, los cuerpos y el trabajo de las mujeres en el mantenimiento de la existencia corporal se asignan al terreno de la naturaleza” (id: p.62).

Quiero llamar la atención sobre el principio que acompaña a esta división, en el sentido que en el ámbito privado el Estado interviene lo menos posible, dejando espacio al acuerdo o contrato entre los particulares. Esta es la clásica demanda liberal de no intervención estatal. Sin embargo, lo que el liberalismo no quiere es que el Estado intervenga en el ejercicio del poder capitalista sobre los recursos productivos y el trabajo humano. Es decir, no intervención significa dejar hacer con las menores trabas posibles al capital, pero sí asegurar la tranquilidad de la clase trabajadora con todo el peso de la ley y del Estado.

Con la familia sucede lo mismo que con la propiedad privada: pertenece al ámbito privado no porque el Estado no la regule, sino porque respeta y protege el poder patriarcal sobre el orden doméstico: interviene poco sobre el uso que el jefe de familia hace de su poder y sostiene permisivas leyes penales respecto de la violencia doméstica y sexual, pero mantiene una férrea sujeción de la mujer en las leyes de matrimonio. La crítica a esta dicotomía es un elemento clave del pensamiento feminista, que ha argumentado cómo la apelación a un orden supuestamente natural, es una justificación ideológica que por mucho tiempo permitió simultáneamente alejar a las mujeres del poder político, económico y social, exigirles la dedicación voluntaria al cuidado del hogar y sus integrantes y sacar de la esfera de las políticas públicas cualquier cuestionamiento a este ordenamiento social.

Siguiendo esta línea de reflexión puede decirse que buena parte de la historia social y económica de Chile contemporáneo es una lucha por la modificación de los márgenes de lo público y lo privado: incorporación o exclusión de los derechos laborales de la intervención del Estado, incorporación o exclusión del Estado de la producción de bienes y servicios. Los derechos del consumidor son una construcción de la relación comercial como un asunto de competencia del Estado, que “invade”, claramente, un terreno donde los propietarios y gerentes comerciales tenían un enorme grado de libertad.

AVANCES DE GÉNERO: EMPUJANDO LAS FRONTERAS DE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

Desde ese mismo punto de vista, cabe sostener que el avance de las mujeres en Chile y en el mundo se ha construido empujando los límites entre lo privado y lo público y que esta tensión sigue siendo la clave para los desafíos pendientes.

Para ser más precisa, los cambios en los límites de lo público y lo privado han tenido lugar en dos direcciones: por un lado, la ampliación de la intervención del Estado en la esfera de la intimidad y la familia, y por el otro, la sucesiva incorporación de las mujeres en los espacios públicos.

Ejemplos de los cambios en la esfera íntima han sido, sin que sean únicos, la legislación sobre violencia intrafamiliar, el cambio en las leyes de matrimonio civil, la tipificación legal de los delitos sexuales como delitos contra las personas y no contra “la moral pública”. Todas estas normas son aún insuficientes, y sigue pendiente la legislación que reconozca los derechos sexuales y reproductivos, pero es innegable que representan avances sustanciales en la línea de recortar el poder y los abusos sobre las mujeres en el espacio privado o íntimo. Este avance tiene un fuerte respaldo en el avance internacional de los derechos humanos, y los derechos de las mujeres, cuyo pleno cumplimiento constituyen una agenda de compromisos para el próximo gobierno.

En el área de incorporación de las mujeres en las esferas públicas o más precisamente en los espacios extradomésticos, pueden observarse avances de largo plazo en tres áreas: la educación, el trabajo remunerado y el acceso a las decisiones.

La primera esfera abierta a las mujeres en Chile es la educación, que reconoce avances durante el siglo XIX y a lo largo de todo el siglo XX, llegando hoy a una situación de paridad entre mujeres y hombres en todos los niveles educativos. El desafío que resta es en relación a los contenidos: la educación para la igualdad, los derechos humanos y la plena ciudadanía, materia en la que se ha avanzado poco curricularmente en el ámbito escolar y casi nada formativamente en las universidades.

CHILE: INDICADORES DE NIVEL EDUCACIONAL POR SEXO

Indicador	Período	Mujeres	Hombres
Tasa de analfabetismo de la población de 15 a 24 años de edad (porcentaje)	2010	0,5	0,6
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más de edad (porcentaje)	2010	2,9	2,8
Relación niñas/niños en la educación primaria	2004	0,95	
Relación niñas/niños en la educación secundaria	2004	1,01	
Relación mujeres/hombres en la educación terciaria	2006	1,0	

Fuente: CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género www.cepal.org.oig

Otra de las esferas públicas donde han ingresado las mujeres es la electoral, con la expansión del derecho ciudadano básico a elegir y ser elegidas. Este parte con el derecho a voto en 1949, derecho que las mujeres ejercen hoy más que los hombres (son la mayoría de los inscritos y la mayoría de los votantes) y avanza lentamente en los cargos de elección popular. Hay que mencionar el notable e histórico hito de la elección de Michelle Bachelet como Presidenta de Chile, pero aún no se despejan los obstáculos que oponen el sistema electoral y el sistema partidario. A la fecha, la proporción de mujeres en la Cámara de Diputados es sólo de un 15%, llegando sólo a un 12,5% entre los Alcaldes, por poner algunos conocidos ejemplos.

El otro espacio público al que han ingresado de manera creciente las mujeres es el de la actividad remunerada, subiendo la tasa de participación desde un 31,7 en 1990 hasta un 37,8 en 2004⁴. Sin embargo, todos los análisis marcan la insuficiencia de estos avances en el concierto internacional. Para el año 2006, la OIT señalaba que la PEA femenina en Chile es de 38,1%, mientras que en el conjunto de América Latina llega al 46% y el los países de la OCDE al 56%⁵, argumentando que de esta manera el país limita el desarrollo de su potencial.

La expansión del empleo femenino constituye una meta política de primer orden desde diversas perspectivas: desde las políticas de igualdad de género la autonomía económica de las mujeres es vista como la primera condición para adquirir poder de decisión sobre su vida.

Desde las políticas de superación de la pobreza, se constata que el trabajo remunerado de las mujeres contribuye mejor que cualquier programa social a reducir los porcentajes de población en situación de pobreza e indigencia. Paradójicamente quienes más necesitan generar ingresos son las que menos se integran al trabajo remunerado. Como señalan diversos análisis, más que el quintil de ingreso la variable clave en la participación económica es el nivel de educación. En ambos sexos, pero sobre todo en el femenino la alta escolaridad se asocia a una mayor tasa de participación. Así podemos apreciarlo en el siguiente cuadro:

⁴ “Mujer y trabajo, Compendio de Estadísticas según sexo”, Gobierno de Chile, Dirección del Trabajo. Aporte al Debate Laboral N° 18, nov. 2005, p.23.

⁵ Citado en: María Elena Valenzuela, OIT, sf: Determinantes de la fuerza de trabajo: evolución de la tasa de participación laboral de las mujeres.

CHILE: TASA DE PARTICIPACIÓN POR SEXO SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO CURSADOS
A NIVEL NACIONAL 2006 (%)

Años y sexo	Años de estudio cursados									
	0	1	2 a 3	4 a 6	7 a 8	9 a 10	11 a 12	13 a 15	16 a 18	19 y más
Total	22,9	27,0	35,7	44,4	53,7	41,0	61,1	58,2	77,3	88,8
Hombres	38,2	51,3	57,3	69,4	74,5	56,6	78,9	68,0	82,9	92,1
Mujeres	10,4	12,6	16,6	23,6	32,2	24,9	44,0	49,6	71,3	82,1

Fuente: INE, Encuesta Nacional del Empleo. Trimestre Octubre-Diciembre 2006. www.sernam.cl

A la insuficiente integración a la actividad económica cabe agregar la mayor precariedad que se observa en los niveles de estabilidad, de formalidad y de ingresos del empleo femenino. En ese sentido una parte de los desafíos políticos de los próximos años consiste en seguir eliminando barreras y discriminaciones de acceso al mercado de trabajo, generando a la vez mejores condiciones de empleo y nuevas oportunidades.

UNA FRONTERA RÍGIDA: LA RESPONSABILIDAD DOMÉSTICA

Pero el problema principal radica en la persistencia de una organización de la vida doméstica que depende del esfuerzo y el tiempo de las mujeres. La baja tasa de actividad económica de las mujeres más pobres se explica en buena medida por su imposibilidad de buscar soluciones de servicios públicos o de mercado como serían el pago de salas cunas o jardines o el contrato de servicios domésticos. Las mujeres que trabajan remuneradamente no pueden sustraerse a las múltiples tareas del hogar, en lo que ha sido catalogado como “doble jornada” de trabajo.

Una de las formas en que se ha empezado a cuantificar este problema es a través de la medición del uso del tiempo, considerando actividad remuneradas y no remuneradas⁶ que realizan las personas dentro y fuera del hogar, En Chile, aún no se cuenta con estudios regulares al respecto, como en otros países, no obstante el INE realizó una Encuesta Experi-

⁶ Las actividades no remuneradas consideradas en la encuesta se clasifican en dos grandes categorías: 1) Tareas del hogar, que incluye actividades relacionadas con alimentación, limpieza, cuidado de ropa, administración del hogar y reparaciones, y 2) Cuidado de miembros del hogar, que incluye: cuidado de bebés, de menores, de adultos y de ancianos, en tareas de atención física, acompañamiento en traslados, enseñanza y apoyo emocional (misma fuente).

mental sobre Uso del Tiempo en el Gran Santiago 2007-2008, que pone en cifras la carga total de trabajo de mujeres y hombres. En el caso de mujeres y hombres que trabajan remuneradamente, la encuesta arrojó un tiempo total de 10,4 horas en las mujeres y de 8,9 en los hombres.

CARGA GLOBAL DE TRABAJO (EN HORAS DIARIAS) PARA PARTICIPANTES SIMULTÁNEOS EN TRABAJO REMUNERADO Y NO REMUNERADO DEL GRAN SANTIAGO, 2007-2008

	Trabajo no remunerado	Trabajo remunerado	Tiempo total
Mujeres	2,9	7,5	10,4
Hombres	0,9	8,0	8,9

Fuente: www.ine.cl, Encuesta Experimental sobre Uso del Tiempo en el Gran Santiago, 30 de mayo 2008.

Un análisis de los datos de esta encuesta por niveles de ingreso, que se expone en el cuadro siguiente, demuestra que en el caso de los hombres la dedicación al trabajo no remunerado (columna TNR) se mantiene más o menos igual en todos los quintiles, mientras que en las mujeres hay una reducción importante en el quintil de mayores ingresos, indicando el acceso a servicios que en los otros quintiles están menos disponibles. De manera que es posible afirmar que la falta de redistribución de las tareas de cuidado opera en todos los niveles económicos, si bien en los sectores más acomodados las mujeres tienen mayor posibilidad de acceder a servicios públicos, domésticos o de mercado. Así, la rigidez de los roles tradicionales de género en la vida doméstica se perfila como uno de los mayores obstáculos para la igualdad de género.

TIEMPO DE TRABAJO, REMUNERADO Y NO REMUNERADO POR SEXO SEGÚN QUINTIL DE INGRESO Y PROMEDIO DE HORAS DIARIAS

Quintil	Hombres			Mujeres			Total		
	TR	TNR	Carga	TR	TNR	Carga	TR	TNR	Carga
I	4,4	1,5	5,9	1,0	5,1	6,1	2,4	3,6	6,0
II	4,4	1,2	5,7	2,2	4,0	6,2	3,3	2,7	6,0
III	4,8	1,3	6,2	2,4	3,9	6,3	3,7	2,5	6,2
IV	4,3	1,1	5,4	2,8	3,2	6,0	3,6	2,1	5,7
V	5,1	0,7	5,8	5,6	1,5	7,1	5,4	1,1	6,5
Total	4,6	1,2	5,8	2,3	3,9	6,2	3,4	2,6	6,0

Fuente: Eduardo Toro Valencia "Carga de Trabajo no remunerado al interior de los hogares: impacto por nivel socioeconómico. Resultados de la Encuesta Exploratoria sobre Uso del Tiempo en el Gran Santiago 2007-2008", INE, Chile, 2008

Resumiendo los cambios ocurridos en el país en las dos últimas décadas, estos pueden describirse como un progresivo –y aún incompleto– avance de las mujeres hacia los espacios públicos, sin que hayan disminuido sus responsabilidades en el espacio doméstico, o sin que sus parejas, las empresas, el Estado o las instituciones hayan asumido su parte de las responsabilidades domésticas. Los resultados son la mala calidad de vida para las mujeres y sus familias, y la pérdida de un potencial enorme para el desarrollo del país. Este es el problema que hoy no vemos bien como país y para cuyo abordaje aún no tenemos respuesta de políticas.

En este sentido, es importante destacar el enorme esfuerzo político y financiero del Gobierno de Michelle Bachelet, que entre 2006 y 2009 aumentó en un 500% la cantidad salas cuna públicas y gratuitas disponibles en el país, lo que permite contar al año 2010 con 3.500 establecimientos para 70 mil nuevos párvulos (www.junji.cl).

Sin embargo, este esfuerzo no es suficiente. Es necesario seguir multiplicando la inversión en servicios de cuidado preescolar no sólo para ampliar la cobertura, sino también para adaptarlos a las exigencias de tiempo de las potenciales trabajadoras. Por otra parte, estos servicios no impiden que las trabajadoras tengan que llegar a casa a limpiar, cocinar, servir, después de una jornada laboral. Por lo que las políticas deben orientarse también a la redistribución de las tareas de cuidado.

En este punto, es necesario referirse a las propuestas de conciliación entre vida familiar y laboral, y las de flexibilización de jornadas laborales. Sin desconocer que muchas mujeres lo ven como una solución real a sus dificultades, en la práctica se han entendido como medidas para que las mujeres puedan compatibilizar mejor las dos responsabilidades, contribuyendo así a reforzar la división sexual del trabajo y a eludir la necesidad de redistribución de las tareas de cuidado.

Algo semejante puede decirse de la disponibilidad de servicios de cuidado preescolar, que están sirviendo para facilitar el acceso de las mujeres al trabajo remunerado, pero no para sacar de sus hombros la responsabilidad exclusiva de la crianza y el cuidado de niñas y niños.

Si queremos avanzar en una dirección de reparto de responsabilidades, hay que ir mucho más allá, con medidas que permitan en realidad que la generación de ingresos y la vida familiar sean compatibles.

LOS CAMBIOS EN LAS NECESIDADES DE CUIDADO: UNA CRISIS EN LA PUERTA

Hasta aquí hemos hablado de las responsabilidades de cuidado en general, asumiendo que buena parte de ellas proviene de la crianza de hijas e hijos. Para complicar el panorama, los análisis demográficos nos presentan tendencias que no podemos eludir y que están configurando un rápido incremento de las necesidades de cuidado de la ancianidad.

El último Panorama Social (2009) de CEPAL analiza detenidamente lo que denomina “crisis del cuidado” y dedica a este tema buena parte de su capítulo de recomendaciones de políticas⁷.

Una de las tendencias que se destaca en dicho informe es la transformación de la estructura de edades debido al efecto combinado de baja fecundidad y mayor esperanza de vida, que va reduciendo la proporción de la población infantil y aumentando la de personas de mayor edad. Se estima que en el año 2035, se producirá una inflexión en el total de América Latina, cuando la población mayor de 60 años sobrepasará en tamaño a la población menor de 15 años. Para Chile, esa inflexión tendría lugar antes del año 2025.

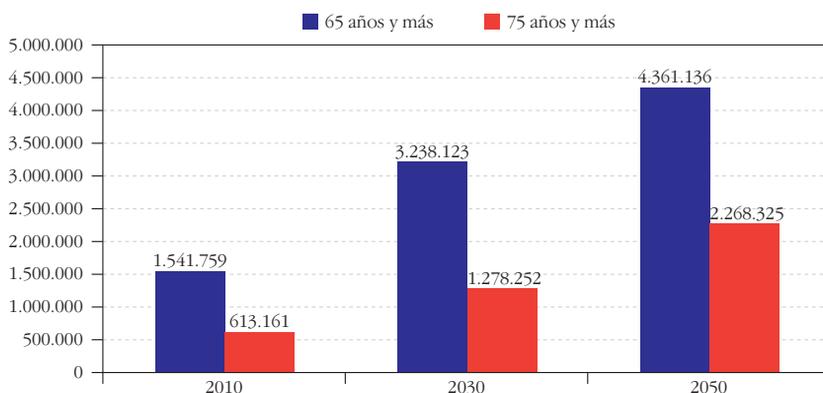
Por su parte, Irma Arriagada (2009)⁸ ofrece el siguiente gráfico que muestra que en Chile ya para 2010 se proyectaba una población de un millón y medio de personas sobre los 65 años, las que sobrepasarán los 4 millones para 2050, mientras que la población mayor de 75 años se empinará por sobre los dos millones.

Ante estas cifras no está de más anotar que el cuidado de personas ancianas tiene exigencias muy distintas a las del cuidado infantil y que si bien, la mayoría de las y los ancianos son autovalentes, mientras más avanza la edad, mayores son las necesidades de atención en salud y por lo tanto el costo del cuidado sube significativamente. Las proyecciones de salud también permiten prever, independientemente de la edad, un incremento de necesidades de cuidado para personas con discapacidades, enfermedades crónicas y limitaciones de desplazamiento.

⁷ CEPAL, Panorama Social de América Latina 2009, documento informativo preliminar, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2009.

⁸ Arriagada, Irma. “La crisis del cuidado en Chile”, paper elaborado en el marco del proyecto de CEM-Chile e INSTRAW “Construyendo redes: Mujeres latinoamericanas en las cadenas globales de cuidado”. Santiago de Chile, noviembre 2009.

CHILE: PROYECCIONES DE POBLACIÓN 65 AÑOS Y MÁS 2010, 2030, 2050



Al efecto combinado del envejecimiento de la población y la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo hay que agregar los cambios ocurridos en las familias. Estos se observan en la reducción del tamaño promedio de los hogares, el incremento de los hogares monoparentales, en unión libre y reensamblados⁹. Todos estos factores contribuyen a lo que CEPAL denomina la crisis del cuidado.

La crisis del cuidado puede resumirse como un incremento y reconfiguración de las necesidades de cuidado de las personas en una sociedad donde habrá cada vez menos personas disponibles como cuidadoras no remuneradas, y donde no se han generado los servicios, los recursos y las modalidades de organización social e institucional necesarias para atender esas necesidades.

Este es un desafío mayor que tenemos como país y debiera ocupar el centro de la agenda social y económica del próximo gobierno. A la luz de la noción de crisis del cuidado se advierte cuán previsor fue en esta materia el gobierno de la Presidenta Bachelet con su apuesta de protección social desde la cuna hasta la vejez. Como se ha argumentado, la ampliación de la cobertura de salas cunas y jardines ha abordado el problema de los cuidados de la primera infancia, mientras que la instalación del derecho universal a una pensión básica solidaria permite a las personas mayores afrontar con más recursos sus necesidades. Sin embargo hace falta profundizar y avanzar mucho más. Algunas propuestas en esa dirección se presentan en la última parte de este artículo.

⁹ Seminario "A 15 años de El Cairo" CELADE-UNFPA, 2009.

PARA FINALIZAR: EL CUIDADO COMO UN DERECHO UNIVERSAL

Quisiera iniciar esta última sección resumiendo las ideas expuestas con palabras del Fondo de Población de Naciones Unidas: *“Una de las principales conclusiones de las reuniones impulsadas por el UNFPA en la región es que el pleno disfrute por parte de las latinoamericanas de los avances realizados en materia de adecuación del marco legal y de las políticas públicas para la igualdad de género se ve persistentemente obstaculizado por la debilidad o inexistencia de medidas de política pública que avancen en la **corresponsabilidad entre el Estado, las comunidades, las familias y los mercados**, en relación con el trabajo reproductivo y el cuidado de las personas dependientes”* (UNFPA-GTZ, 2006).

Para seguir avanzando en Chile hacia una sociedad paritaria, donde mujeres y hombres compartan responsabilidades y derechos en la vida pública y privada, podemos concluir que seguiremos necesitando políticas públicas y leyes que eliminen barreras y discriminaciones en el acceso de las mujeres al trabajo remunerando y a las decisiones públicas. Esto debe ser visto no sólo como justicia para las mujeres sino como una necesidad para la democracia y el desarrollo de todo el país.

Sin embargo, nuestro análisis lleva también a concluir que para seguir en esa ruta es necesario reforzar la capacidad del Estado para generar “nuevos equilibrios entre lo público y lo privado”, en el sentido de una redistribución de las responsabilidades de cuidado que hasta hoy han recaído casi exclusivamente sobre las mujeres. Esto significa convertir de manera definida las necesidades de cuidado en todas las edades y situaciones de salud en un asunto público, y en un eje del quehacer del Estado.

Las dimensiones de esa tarea son enormes, y sus prioridades y lineamientos deben ser producto de un debate y un consenso social sobre las formas en que la abordaremos, sobre su financiamiento y sobre qué corresponde asumir a cada quien, no sólo como mujeres y hombres, ni sólo como gobierno sino como país, incorporando a las empresas, las instituciones y la comunidad. Algunos elementos que podrían considerarse son los siguientes:

- a) **Poner en la agenda pública el tema de cuidado** para abordarlo por medio de políticas públicas que consideren sus distintas dimensiones y las relaciones entre las personas para llevarlo a cabo (Arriagada, ob.cit.: 14).
- b) Construir social y jurídicamente el **derecho al cuidado** como un derecho universal y no como un derecho o una obligación moral de las

mujeres (Pautassi y Gherardi, 2009)¹⁰. Este derecho debe estipular las obligaciones de los miembros de la familia, pero también las del Estado y la comunidad, para con la infancia, la vejez y las personas con discapacidades y necesidades especiales de apoyo¹¹.

- c) Ligado a lo anterior, desarrollar una **oferta de servicios** de cuidado apropiada y suficiente, contemplando la infraestructura y los recursos humanos y financieros que hagan falta¹².
- d) Producir **conocimientos e información** sólida sobre el uso del tiempo y el aporte a la riqueza nacional del trabajo no remunerado de cuidado, generando propuestas de programas y políticas sociales, económicas y fiscales.
- e) Priorizar la **incorporación al trabajo remunerado** y la generación de oportunidades de ingresos para las mujeres, cuidando sus niveles de ingreso y condiciones de trabajo.
- f) Avanzar, en el ámbito laboral, en la instalación y ejercicio de los **derechos y deberes de cuidado de los trabajadores varones**.
- g) Modificar la **cultura organizacional de las empresas y las oficinas públicas** para hacer efectivamente compatible el empleo y la vida familiar, con énfasis en las responsabilidades familiares de los trabajadores del sexo masculino.
- h) Finalmente, como sugiere Irma Arriagada (ob.cit.) es necesario **profesionalizar y valorar el trabajo remunerando de cuidado** e igualar las condiciones y los derechos laborales del trabajo doméstico al de los demás trabajos remunerados.

¹⁰ Gherardi, Natalia y Pautassi, Laura. "Lineamientos de buenas prácticas para políticas de autonomía económica de las mujeres" Presentación al Taller "Buenas Prácticas en Políticas de Igualdad de Género", División de Asuntos de Género, CEPAL, setiembre 2009.

¹¹ Al respecto, es interesante la promulgación en España de la llamada Ley de Dependencia que a partir del Año 2007, establece en ese país "un nuevo derecho universal y subjetivo de ciudadanía que garantiza atención y cuidados a las personas dependientes (personas mayores y personas con discapacidad que no se pueden valer por sí mismas). El texto también incluye a las personas con discapacidad intelectual, con enfermedad mental y a los menores de tres años con graves discapacidades". Sitio web de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

¹² La referida ley de Dependencia de España creó el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), que "priorizará la prestación de servicios (ayuda a domicilio, centros de día y de noche, teleasistencia, plazas residenciales), además de las prestaciones económicas". Idem.

¿QUÉ ESTADO NECESITAMOS? ¿QUÉ ESTADO ES POSIBLE?

El modelo de desarrollo de la sociedad industrial se sostuvo en el supuesto, apoyado con leyes e instituciones sociales de que la vida laboral era para los hombres que ganaban su sustento y el de su grupo familiar en relaciones salariales más o menos estables, contando con un mundo doméstico femenino que proveía los cuidados de todos los integrantes del hogar. Es decir, la familia, la empresa, los servicios, estaban organizados en torno al eje hombres proveedores y mujeres cuidadoras. El Estado de bienestar, con un enorme aparato de servidores y servicios públicos, fue el acompañamiento de ese modelo de desarrollo.

El ingreso masivo de las mujeres al mercado de trabajo, el envejecimiento de la población, los cambios producidos en las familias, así como las radicales transformaciones del mundo productivo y de la relación capital-trabajo ya no permiten este supuesto. En este marco, es necesario construir un estado social post-salarial, pero además, hay que avanzar como dice Nancy Fraser, en un tipo de economía y de sociedad en que tanto hombres como mujeres somos a la vez proveedores y cuidadores¹³, y en un Estado puesto al servicio de este concepto.

Para eso, el Estado requiere reformas en sus funciones, en las políticas que diseña y en sus modalidades de organización. Pero sobre todo se requiere redefinir la relación entre Estado-mercado y familia: qué servicios provee el estado, cuáles el mercado, cómo se regulan las relaciones laborales y familiares y la vinculación entre lugar de trabajo y vida familiar. Es una apuesta a una reforma sustancial.

Sin duda puede argumentarse que el modelo de desarrollo y de Estado no podrán alejarse totalmente de los paradigmas neoliberales. Por otra parte, en sociedades en desarrollo como las nuestras es financieramente inconcebible y seguramente no es deseable para muchos, un Estado tipo Gran Hermano que se hace cargo de todas las necesidades de la población. Y como se decía más adelante, se trata de cambios que cuestionan jerarquías y los poderes aún vigentes. No hay soluciones escritas o fáciles. Pero lo primero es imaginarse el país que queremos y la decisión de construirlo.

¹³ Fraser, Nancy. "Justicia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición 'postsocialista'". Siglo de Hombres Editores. Universidad de Los Andes, Colombia, 1997.

Estándares de los países miembros de la OCDE en temas de gestión de gobierno y funcionarios públicos

PABLO LAZO*

INTRODUCCIÓN

Los países miembros de la OCDE son tradicionalmente considerados como aquellos que han desarrollado las mejores políticas públicas de los últimos decenios. El esquema de cooperación comparativa existente entre ellos ha permitido desarrollar un conjunto de parámetros y buenas prácticas en materia de gestión pública y los incuestionables resultados políticos, sociales y económicos que dichas sociedades muestran en democracia, calidad de vida y ciudadanía obligan a mirar sus performances a la hora de pensar en los diseños propios.

En Chile como en todos los países, existe un permanente y positivo debate público acerca de la modernización del Estado, lo que implica juicios de valor sobre la política pública y del rol del Estado en la sociedad y el mercado.

Dada la incorporación de Chile a la OCDE en 2010, resulta a todas luces pertinente tener una mirada de lo que los países integrantes de dicha organización han desarrollado sobre la materia.

* Abogado. Ha desempeñado asesorías y/o consultorías para el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Dirección Económica (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como OIT, BID, BM, OMC, OEA y entidades sindicales y empresariales de América Latina y el Caribe. Las opiniones vertidas en este documento son a título personal y no implican posición institucional alguna.

Indudablemente, no es recomendable y al contrario, quizás peligroso, pensar en simples réplicas de políticas ajenas, surgidas de motivaciones concretas, como crisis políticas, sociales o económicas. Obviar los entornos o escenarios propios de cada país en relación a sus respectivos procesos históricos podría llevar a introducir recetas de política que, aunque tuvieran un buen fundamento, ejecutadas en el vacío aun con el mejor nivel técnico podrían llevar a retrocesos. Dicho de otro modo, las políticas públicas deben ser conducidas de manera política sin perjuicio de un conocimiento técnico o científico conforme a la historia de cada proceso.

Por otra parte, una mirada comparativa no debe perder de vista que en la OCDE existen países con gobiernos de distinto signo político o ideológico, economías de muy diferente tamaño, aunque en general desarrolladas y con culturas diferentes, aunque sea posible distinguir algunos con mayores similitudes.

Igualmente debe tenerse presente que la Clasificación Industrial Uniforme de todas las Actividades Económicas considera que Administración Pública incluye el desempeño de funciones administrativas, fundadas en medidas ejecutivas y legislativas, por ministerios que dependen directamente del Jefe del Estado o del Parlamento, así como el de todos los demás órganos, organismos y dependencias administrativas en los planos central, regional y local¹.

En cambio, el Sector Público es un concepto más amplio que el de Administración Pública, toda vez que incluye además a las empresas de propiedad estatal o en que el Estado tiene participación mayoritaria².

Por otra parte, debe tenerse en consideración que nos encontramos frente a las exigencias de un mundo en continua y cada vez más vertiginosa mutación desde las vertientes de la globalización y del cambio tecnológico-científico y, por tanto, determinante para el proceso de transformación del sistema público, lo que obliga a elaborar políticas capaces de enfrentar tales desafíos y a la vez, implementar y ejecutar dichas políticas en todos los niveles del Estado.

El efecto de mutación es tan fuerte que ha surgido una llamada “ciencia de la inestabilidad”, producto del trabajo pionero del Premio Nobel de Química de 1978, Ilya Prigogine. Conforme a dicho científico y pensador el fenómeno básico de la actualidad ha pasado a ser el desequilibrio

¹ Daza, José Luis. El Diálogo Social en la Administración Pública.

² *Ibíd.* Anterior, pág. 6.

y la inestabilidad, trasladando dichos conceptos desde la termodinámica a las ciencias sociales³.

Hacia 2009 la OCDE estimaba que la crisis económica actual ha provocado déficit presupuestarios insostenibles, lo que obliga y hace más urgente repensar el rol del Gobierno y el alcance de sus actividades y mejorar la eficacia y eficiencia del sector público y da cuenta de una serie de medidas adoptadas en gran parte de los países de la OCDE como la subcontratación, recurso a entidades privadas para entrega de bienes y servicios a los usuarios y provisión de servicios electrónicos⁴.

Con estos antecedentes, este trabajo tiene por objeto exponer los trazos fundamentales que han diseñado los países pertenecientes a la OCDE en materias tales como la modernización de la gestión gubernamental en relación con el trato a los funcionarios públicos en cuanto a los derechos laborales, carrera funcionaria, formas de contrato laboral, instrumentos de evaluación, beneficios sociales y previsionales, políticas de capacitación y recursos humanos (RRHH), y dignificación de la función pública, así como en otros aspectos de la relación entre la modernización del Estado y la relación de éste con los funcionarios públicos.

LINEAMIENTOS CONCEPTUALES BÁSICOS

El interés por aplicar el concepto de gerencia o management al sector público se remonta a los años 70 en que varios países buscaron una administración que fuera capaz de implementar, bajo las directrices de un gobierno democráticamente elegido, las políticas públicas diseñadas en el nivel político. El esquema incluía un conjunto de políticas y técnicas de administración aplicables a los mas diferentes niveles, tanto centrales como provinciales, estatales y locales en un esquema de neutralidad. Esta visión implicaba que el servicio público fuera capaz de llevar a la práctica tanto políticas que trataran de fortalecer el Sistema de Bienestar como de desmantelarlo, lo que quedaba entregado a la decisión de quienes recibieran el mandato democrático.

Sin embargo, las organizaciones públicas no conseguían la especificidad propia en la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia. Cuando

³ Ilya Prigononi. Tan sólo una ilusión. Una exploración del caos al orden. Tusquets Editores, Barcelona 1988. Véase Wikipedia para una mayor explicación de la obra del autor.

⁴ OCDE. Panorama del Gobierno 2009. Ver en URL www.oecd.org/gov/indicators/govata-glance

las presiones por una reforma se acrecentaron por razones económicas y políticas, y se pretendió incorporar los principios de la gestión privada de manera más sistémica, hubo un rechazo cultural basado en la diferente naturaleza de la gestión pública en materias tales como el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos.

Cabe tener en cuenta que subsisten hasta hoy elementos que dan cuenta de las particularidades del sector público y entre ellas se mencionan:

- El hecho que las administraciones públicas tengan el carácter de poderes públicos;
- La naturaleza distinta de los procesos de creación de valor por parte del sector público, y
- La dificultad de medir el valor creado o agregado⁵.

Los procesos de reforma administrativa tuvieron un hito en ciertos países de la OCDE con la irrupción de la escuela de pensamiento llamada “New Public Management” (Nueva Gerencia Pública - NGP), con las experiencias de Nueva Zelanda (a partir de 1984) y Reino Unido (a partir de 1989).

Los elementos centrales de este concepto se resumen de la siguiente forma⁶:

- Separación entre el desarrollo de políticas y su ejecución. La ejecución debe tener lugar en agencias o servicios diferenciados, con su propia administración financiera sobre la base de costos por unidad de resultado. Los servicios deben ser financiados sobre la base de un modelo comprador-proveedor en el que el servicio vende sus resultados al ministerio a un precio por unidad.
- Más autonomía para los gerentes en la administración operativa, tanto en el desarrollo de políticas como en la ejecución de políticas. El lema es “dejen que los gerentes hagan gerencia”.
- Supervisión y control sobre la base de resultados medibles. Cada agencia o servicio define sus resultados y sus indicadores cuantitativos para medirlos.
- Los presupuestos están basados en rendimientos medibles. Esto es aplicable a los servicios pero también a los ministerios los que tienen

⁵ Echebarría y Mendoza, Pág. 15.

⁶ Ver OECD, Value for Money in Government, Pág. 56.

que formular sus metas en términos de logros y rendimiento. El presupuesto es un documento de política que informa al Parlamento y a la sociedad lo que el Gobierno quiere lograr, lo que hará para ese propósito y lo que costaran dichas actividades. Posteriormente, el Gobierno deberá rendir cuentas sobre esa base.

- La internalización es importante, sea que la producción intermedia se realice por agencias gubernamentales o mediante compra de servicios, lo que debe ser permanentemente comparada por factores de calidad y costo. Si los servicios privados son mejores debido a mayores incentivos, la producción intermedia debe serles entregada y la producción pública abolida.
- El Estado debe abocarse a los temas propios y debe dejar en el sector privado la producción de bienes y servicios.

El primer caso paradigmático que revolucionó la doctrina imperante sobre la Administración Pública lo constituyó la reforma llevada a cabo por Nueva Zelanda en el marco de una serie de políticas públicas desarrolladas a partir de 1984. Dicho país se vio enfrentado a una profunda crisis económica que obligó a cambios de gran envergadura. Los elementos invocados para la transformación fueron: un sector público de gran tamaño e ineficiente, con altos costos y con poca capacidad de respuesta. Frente a ello se impulsó la privatización de gran parte del sector público incluyendo servicios públicos, manufactura y actividades de servicio. Más tarde, hacia 1988, el gobierno impulsó y llevó a cabo el proceso de reforma más radical visto en el Siglo XX, sobre la base de que los incentivos del sector público estaban errados y que su mejora debía basarse en la experiencia del sector privado. Se buscó establecer relaciones de estilo contractual entre el Gobierno como comprador y los organismos gubernamentales como proveedores⁷.

Los elementos centrales de la reforma neozelandesa fueron:

- **Responsabilidad y relaciones laborales.** Los titulares de los servicios o agencias pierden su titularidad vitalicia y se transforman en gerentes conforme a contratos de desempeño especificados. Negocian con los Ministerios y pueden dirigir sus servicios. Tienen la libertad de dirigir sus servicios como lo deseen. Los funcionarios del sector público ahora trabajan según las estipulaciones del derecho laboral privado (y en las mismas condiciones que cualquier empresa privada).

⁷ Shepherd, Pág. 80.

- **Definición del desempeño y delegación de autoridad.** Los gerentes son responsables ante los ministerios por los bienes y servicios producidos según contratos anuales. Los Ministros son responsables por los resultados (efecto en la comunidad). Los Ministerios pueden comparar bienes o servicios de diversas fuentes, públicas o privadas.
- **Rendición de cuentas, supervisión y coordinación.** La reforma de Nueva Zelandia impuso un sistema de supervisión de desempeño, un presupuesto y una rendición de cuentas sistemática sobre base devengada. Los ministros coordinan la política estratégica especificando y publicando los resultados a través de comités especializados y separando la provisión de asesoría en materia de política de servicios⁸.
- **Participación.** El proceso de Nueva Zelandia no incluyó al principio del proceso a los funcionarios e implicó, como se ha dicho, la reestructuración, privatización, tercerización y reducción de personal. A juicio de la Asociación del Servicio Público (PSA)⁹ los diez años de reforma habían fragmentado el sector público y destruido la confianza de los consumidores en la calidad de los servicios público y la economía de Nueva Zelandia era más vulnerable ante la globalización. Sin embargo, la Asociación se embarcó en un proceso para ir más allá de remuneraciones justas y lograr también empleos seguros y satisfactorios, reconocimiento y respeto y prácticas en materia de gestión de calidad. Este nuevo enfoque de la PSA le permitió un espacio de cooperación con el Gobierno para obtener servicios públicos de calidad mediante un proceso de “Asociación para la Calidad” que subsiste hasta hoy.
- Las bases o principios fundamentales del acuerdo con el Gobierno fueron: 1) interdependencia o compromiso compartido para asegurar la prosperidad del lugar de trabajo; 2) independencia de la PSA como organización legítima e independiente con sus propios puntos de vista sobre las políticas para los servicios públicos y su reforma; 3) calidad, a fin de asegurar servicios de calidad por medio de empleos y prácticas de gestión también de calidad; 4) apertura, como requisito previo para la colaboración basada en la integridad, respeto mutuo y confianza; participación, sobre la base de que toda colaboración

⁸ *Ibíd.* anterior, Pág. 69.

⁹ Ratman y Tomoda, pág. 30. Véase el Acuerdo en pág. 31.

constructiva depende de la participación activa de los sindicatos en la toma de decisiones y 6) influencia, ya que los trabajadores han de tener un impacto efectivo en su entorno laboral.^{10 11 12}

Si bien se mencionan consecuencias positivas de los procesos de reforma tales como menores costos de operación, no se observan aún todos los resultados esperados, tal como en la mayor eficiencia buscada¹³. Más allá de los debates políticos e ideológicos que ha despertado esta doctrina, se menciona que en los últimos años algunos gobiernos han constatado que este sistema presenta dificultades: se ha verificado que los niveles gerenciales se incrementaron en todas las áreas de trabajo y especialmente en el área de apoyo a los servicios. Adicionalmente hubo muchos problemas en la supervisión y en el control de los resultados y rendimiento. Se señala igualmente que las políticas inspiradas en la NGP han causado mayores niveles de fragmentación crecientes en el sector público y de los servicios públicos y que han puesto énfasis en la coordinación vertical e ignorado los criterios de transversalidad y horizontalidad¹⁴. Estos problemas han llevado en ciertos casos a un cambio de dirección y a un enfoque más pragmático¹⁵.

Por otra parte, si bien muchos de los elementos de la Nueva Gerencia Pública han sido adoptados en muchos países, es preciso tener en cuenta que algunos de sus elementos necesitan un entorno social apropiado para neutralizar dificultades de su aplicación. Por ejemplo, si se quisiera transponer mecánicamente los conceptos de la NGP a América Latina, y aun cuando pueda ser cierto que las técnicas de gestión favorecen una mayor discrecionalidad de los directivos y altos funcionarios para ganar en flexibilidad y eficiencia, ello puede traducirse en arbitrariedad, abuso de poder y corrupción. De allí que los contrapesos resulten necesarios, especialmente en transparencia y procesos nuevos y más exigentes de rendición de cuentas así como salvaguardas que permitan un efectivo

¹⁰ *Ibíd.* Pág. 30.

¹¹ Véase también Guidelines to the Employment Relations Act, que implementa el Acuerdo entre el Gobierno de Nueva Zelanda y la Asociación del Sector Público de dicho país en URL: <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=341&DocID=6916>

¹² Para una evaluación actual de esta experiencia véase el sitio web de la State Service Commission de Nueva Zelanda en <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=121&DocID=7929>.

¹³ OECD, *ibíd.*, Pág. 12.

¹⁴ Huerta, Págs. 20 y 21.

¹⁵ OECD. *Ibíd.* anterior, Pág. 23.

control social de los objetivos que la sociedad impone a los servicios públicos¹⁶.

Las ideas de la NGP se expandieron y desarrollaron también en Dinamarca, Holanda, Suecia y han ejercido influencia en las reformas de Australia, Canadá, Finlandia e Irlanda, todos países generalmente vistos como comparables y de cierta similitud dentro del ámbito de OCDE¹⁷. Ello no obstante, se registran amplias diferencias entre los diferentes casos, producto de sus respectivos procesos históricos y de su diversidad geográfica y de recursos. Un análisis cuantitativo de estos países identificó como variables que pueden influir los siguientes:

- Empleo a tiempo parcial;
- Tamaño de la población a ser servida por el Gobierno Central;
- Fuerza de Trabajo total disponible para la producción económica, incluyendo los servicios públicos;
- Grado en que los servicios públicos han quedado bajo la responsabilidad de corporaciones fuera del Gobierno (incluido el sector sin fines de lucro);
- Grado en el que la provisión del servicio público ha sido atribuido al sector privado (incluidas organizaciones sin fines de lucro);
- Grado de centralización o de división del empleo entre central y local;
- Grado de externalización de la producción intermedia entregada al sector privado; y
- Distribución del gasto por áreas de política¹⁸.

NUEVAS REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN OTROS PAÍSES DE LA OCDE

La OCDE realiza periódicamente diferentes estudios de casos, uno de los cuales se ha referido a las recientes transformaciones en materia de Administración Pública sobre los siguientes países: Finlandia, Francia, Italia, Portugal, España y Suiza, países todos de raigambre diferente al medio anglosajón que hemos estudiado bajo el parámetro de la Nueva Gestión Pública.

¹⁶ Losada i Marrodàn, Pág. 3.

¹⁷ OECD. *Ibíd* I, Pág. 22.

¹⁸ OECD, *Ibíd*, Pág. 23.

Un concepto determinante a la hora de las reformas de la Administración Pública ha sido el de la receptividad, noción que se propone poner en evidencia aquellos factores que son barreras u obstáculos a un cambio necesario en la Administración. Para llevar a cabo un proceso de cambio esta idea de receptividad requiere cuatro factores de análisis: una visión ideológica; la conducción del proceso de cambio; una política institucional y la capacidad de logro¹⁹.

Visión ideológica²⁰. Respecto de la existencia de un programa estratégico, (definido según los intereses de un grupo específico de la organización, que expone las soluciones a un pretendido problema así como la cultura de la organización) se demuestra en estudios de casos que la creación de una visión común es de la más alta importancia para orientar los esfuerzos de reforma. Se mencionan en especial los casos de Suiza, Francia y Finlandia en que las reformas han apoyado en una visión de futuro preferible y deseable. Esta visión debe ser común a todos los miembros de una coalición directriz y a todos los dirigentes que deben hacer conocer al conjunto de las partes involucradas las reformas propuestas. Faltos de esta visión común los esfuerzos de reforma se transforman en proyectos ambiguos e incompatibles. La Ley Orgánica sobre Legislación de Finanzas de Francia (LOLF) se apoya igualmente sobre una concepción de futuro de la gestión de las finanzas públicas más transparente y ágil. Los creadores de la LOLF son considerados como visionarios en tanto supieron poner en evidencia la necesidad del cambio y explicar los riesgos de mantener el *statu quo*.

En cuanto a los suizos establecieron una verdadera visión de su servicio público hasta el 2012 y por tanto cualquier esfuerzo de reforma debe estar orientado en tal sentido.

En el caso de Finlandia, está en vías de establecer una visión de servicio público a través de discusiones que tienen lugar a través de seminarios organizados en el marco del programa *Finwin*. El diálogo vertical y horizontal entre los directivos ha permitido a Finlandia dibujar un marco general de futuro del servicio público²¹.

De estas experiencias fluye muy nítida la necesidad de hacer conocer la estrategia y de compartir informaciones con el mayor número posible de actores involucrados o afectados por el proceso de transformación.

¹⁹ Huerta, *Ibíd*, Pág. 19.

²⁰ Huerta, *Ibíd*, Pág. 29.

²¹ Huerta, *Ibíd*, Pág. 30

En el caso de Irlanda, este país puso en marcha un programa de modernización del servicio público en el marco de un enfoque de participación social. Los objetivos de la reforma son: a) apoyar los poderes públicos en materia de desarrollo nacional; b) hacer un uso más eficaz de los recursos, y c) mejorar la calidad de los servicios públicos. El diseño de la reforma era convertir el servicio público en una organización muy eficiente, abierta y ágil con los mejores niveles de integridad, equidad y responsabilidad. Este nuevo enfoque implica la participación de muchos actores en la elaboración de las políticas: la administración, las empresas, los sindicatos, sector agrícola y sectores sociales. El verdadero cambio debiera hacerse sentir en la calidad del servicio a los usuarios²².

Conducción del proceso. Es interesante hacer notar que, en general los procesos han quedado a cargo de los Ministerios de Hacienda o Finanzas (casos de Finlandia, Francia, Portugal y Suiza) aunque en ocasiones hay entidades especiales como el Ministerio de la Reforma y la Innovación en el caso de Italia o el Ministerio de la Administración Pública en el caso de España. La toma de decisión de impulsar el proceso generalmente se realiza al más alto nivel político con la asesoría de agentes públicos escogidos.

Política institucional²³. En los diferentes estudios de casos aparece como un factor de extrema importancia e implica la participación activa de la sociedad civil y de los actores del proceso a través de procesos de consultas y de diálogo activo e informado que permitan un espíritu de empoderamiento y de pertenencia del cambio. En el caso de España, las consultas fueron llevadas a cabo con representantes de la sociedad civil con miras a obtener un consenso sobre los objetivos de la reforma y los medios para llevarla a cabo. En Francia, el diálogo y la negociación en el seno de las diferentes fuerzas políticas favorecieron la LOLF. En general, resulta necesario obtener apoyo político y social para llevar a término una reforma de esta envergadura. Esta estrategia debe reposar sobre factores de transparencia, confiabilidad y responsabilidad.

Dentro de los estudios de casos se menciona como debilidades del proceso la percepción negativa de los funcionarios en los casos de Finlandia, Francia, Italia (no se consultó a los dirigentes sindicales) y Portugal. En cambio, figuran como fortalezas del proceso en los casos de España y especial mente de Suiza en que se menciona que la reforma

²² Huerta, *Ibíd*, Pág. 30.

²³ Huerta, *Ibíd*, Pág. 33

fue incluso definida conjuntamente con representantes de los funcionarios.

Otro caso positivo de aplicación de este factor lo constituye el caso de Finlandia, en que el programa *Finwin* destinado a afrontar el envejecimiento acelerado de la Fuerza Laboral, especialmente en el sector público, contó con un intenso involucramiento de representantes sindicales, lo que se considera un factor clave en el éxito del programa, otorgando un respaldo político a la reforma. El diálogo y la comunicación han sido dos factores estrechamente unidos y condiciones preliminares indispensables para lanzar la reforma.

Una guía práctica desarrollada por la OIT²⁴ considera que la reforma de los servicios públicos suele traducirse en recortes masivos de empleo o en una reducción de sus prestaciones, lo que provoca resistencia de los funcionarios ante el peligro de despido. Como consecuencia, si las reformas se deciden unilateralmente tienen pocas posibilidades de éxito, el que depende de un personal motivado y adecuadamente formado. Concluye la guía citada que es imperativa la participación de los funcionarios en todo el proceso para producir el fenómeno de hacerlos partícipes de la reforma y sus resultados. Debe establecerse un adecuado sistema de consulta, un buen sistema de formación, atenuar los problemas enfrentados por los trabajadores afectados por la reforma, lo que debe ejecutarse en un marco de diálogo adecuado. Otro estudio de OIT²⁵ establece que las formas del diálogo incluyen la información, la consulta y la negociación citando los casos de España, Australia, Quebec (Canadá), Francia, Portugal, Italia y Suiza con diferentes formas que adopta este diálogo con los sindicatos o asociaciones del sector público.

La puesta en práctica de la reforma. Los estudios de casos de la reforma en la OCDE muestran que para llevar a cabo procesos de reforma, el aspecto quizás más difícil, es necesario tener capacidades de administración, pero por sobre todo de liderazgo, que implica capacidades de convicción y persuasión. El liderazgo resulta la condición esencial para llevar a cabo un proceso exitoso de cambio de actitudes. Los líderes deben contar con un respaldo moral y un ascendiente capaz de influir, seducir, convocar y estimular a un servicio público de calidad. Se trata de autoridades que tengan la confianza de los funcionarios. Un jefe autori-

²⁴ "Guía Práctica para fortalecer el Diálogo Social en la Reforma de los Servicios Públicos". Pág. 2.

²⁵ Daza, obra citada, págs. 15 y sgts.

tario y arbitrario es el contrapunto (cabe recordar el antiguo dicho “Jefe que no abusa pierde su prestigio” como la máxima del anti líder).

ELEMENTOS DE INTERÉS EN LOS CASOS DE LAS REFORMAS DE LOS PAÍSES DE LA SERIE ESTUDIADA EN ESTE PÁRRAFO²⁶

Finlandia²⁷: En este caso la reforma se centró en enfrentar las dificultades emergentes con el envejecimiento progresivo de la población. El país debía enfrentar problemas de comunicación, divergencias de puntos de vista y una estrategia común insuficiente al interior del sector público que le impedían afrontar adecuadamente la inminente pérdida de personal altamente calificado. Para graficar el problema, Finlandia es el país de la Unión Europea en que la población envejece más rápido, con numerosas consecuencias, especialmente para el servicio público. Se estima que en el año 2015 habrá una jubilación masiva de funcionarios. Por otra parte el número de personas mayores de 65 años debería aumentar en un 57% al 2020. Se estima que los retiros tendrán un mayor impacto entre los funcionarios públicos de la Administración Central que en el resto de la población activa lo que envuelve grandes desafíos en el plano de la gestión de recursos humanos y de la prestación de servicios públicos.

Aun cuando una población envejecida pone de manifiesto la necesidad de reorganizar la mano de obra y de reducir los efectivos de personal en caso necesario, por otra parte se hace indispensable mantener las capacidades necesarias en ciertos campos estratégicos del Estado a pesar de la pérdida de personal competente y experimentado. De allí la necesidad de los programas de regionalización y de productividad emprendidos para el desarrollo de los recursos humanos en Finlandia.

A fin de llevar a cabo el proceso y enfrentar las barreras al cambio mencionadas, las autoridades finesas debieron desarrollar un extenso programa de informaciones a fin de obtener una comunidad de ideas y una visión conjunta de los desafíos y de la manera de enfrentarlos. El programa se llamó Finwin y estuvo especialmente dirigido a los altos funcionarios y a los representantes de los funcionarios. Se trabajó en base a seminarios para favorecer el intercambio sobre los aspectos positivos y negativos de la reforma, el bienestar en el trabajo, las innovaciones sociales, las funciones del sector público y la reforma de la administra-

²⁶ Véase Huerta.

²⁷ Huerta, *Ibíd.*, Págs. 30 y sgts.

ción regional. Estas actividades quedaron abiertas a la expresión de las expectativas a un futuro de 15 años, así como a tratar los temores que la reforma creaba.

En el análisis se menciona que estos mecanismos permitieron a la postre un apoyo de los sindicatos y como consecuencia un apoyo político transversal que garantizó el éxito de la reforma en su conjunto.

En el caso de Francia²⁸, la reforma trascendente tuvo lugar a partir del año 2001 para proceder a un cambio cultural profundo con la reforma de las leyes de finanzas, pasando de una cultura de procedimientos a una cultura de resultados en la búsqueda de una mayor eficacia presupuestaria y facilitando una mejor evaluación política de los resultados, con obligación de rendición de cuentas y un control activo del Parlamento.

El resultado de la reforma, la LOLF se tradujo en cambios importantes en el campo de los recursos humanos. El sistema de gestión cambió poniendo acento en los resultados individuales e insistiendo en la necesidad de nuevos instrumentos para administrar la masa salarial, de un marco conceptual para administrar las performances en RRHH y de una reestructuración de los procesos de formación y capacitación. Se estima que el proceso de modernización debería tener sentido para el conjunto de los funcionarios a fin que no fuera considerado como una reforma simplemente tecnócrata, sino de valores y mentalidades. En el caso francés, se menciona que existió resistencia a la transformación de parte de los funcionarios públicos por la incertidumbre sobre sus condiciones de trabajo, entre otros factores. Emerge de esta experiencia la necesidad de actuar con fuertes mecanismos de formación y capacitación para disipar dudas y factores de resistencia a iniciativas legítimas de reforma de la administración.

En el caso de Italia²⁹, la reforma del sector público, que comenzó en los años noventa en una primera etapa, continuando en una segunda etapa de consolidación luego de 1998, ha buscado enfrentar restricciones financieras y presupuestarias en la búsqueda de acercar el servicio público a los ciudadanos, con eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, y con la consiguiente disminución de personal. Dentro de las medidas consideradas se observa la instalación de un proceso de negociación colectiva con los representantes sindicales, evaluación y remuneraciones vinculadas a resultados, han estado buscando transformar la cultura administrativa de la función pública tradicional.

²⁸ Huerta, *Ibíd.*, Págs. 48 y sgts.

²⁹ Huerta, *Ibíd.*, Págs. 54 y sgts.

Dentro de los factores del cambio en Italia se mencionan las restricciones presupuestarias y una gestión poco eficaz a la vez que la revisión de pares (UE). Sin embargo, la reforma se enfrentó al rechazo de sectores políticos y sindicales, siendo vista como una amenaza a las condiciones de trabajo de los funcionarios.

Igualmente los funcionarios tuvieron sentimientos encontrados respecto de la movilidad creciente contemplada por la reforma así como la repartición de los funcionarios entre los diferentes sectores o niveles de la Administración, lo que los llevó a una franca oposición, siendo este factor una de las debilidades reconocidas del proceso italiano.

Caso de Portugal³⁰. Siguiendo los objetivos generales de los países de la OCDE, Portugal buscó con su reforma garantizar la eficacia de la Administración Pública y apoyar la estrategia de crecimiento económico, reforma iniciada hacia el 2005. Se menciona que esta reforma se enfrentó a cierta resistencia de los funcionarios públicos pero contó con apoyo político y de sectores de la sociedad civil a fin de llevar a cabo las modificaciones. El objetivo más preciso era obtener un cambio cultural hacia una gestión por objetivos, e evaluación y de rendición de cuentas a fin de establecer una mejor relación entre el estado y los ciudadanos, facilitar la prestación de servicios públicos y favorecer el desarrollo económico.

La reforma tenía la ambición de favorecer el desarrollo económico y mejorar la calidad del servicio, buscando reducir el número de servicios públicos de administración directa y los recursos afectados, especialmente el número de funcionarios públicos. Se buscó reducir el gasto descentralizar funciones coordinar la descentralización y modernizar y automatizar los procedimientos y los procesos de gestión.

La reforma busca la transformación del sistema de carrera funcionaria y de remuneraciones debido a los múltiples estatutos jurídicos y de carreras, la falta de transparencia del sistema de remuneraciones y la extrema importancia de la antigüedad para las promociones. Se buscó adoptar dos instrumentos jurídicos: contrato de trabajo para las funciones públicas y un estatuto especial (nominación) para ciertas funciones (relaciones exteriores, fuerzas armadas, seguridad, justicia e inspección).

Al mismo tiempo se incorporó el nuevo sistema integrado de evaluación de resultados en la Administración Pública hacia 2007, considerado uno de los principales logros de la reforma, desde que el sistema anterior ponía el acento sólo sobre cuadros medios y empleados. En cambio el

³⁰ Huerta, Ibíd. Págs. 58 y sgts.

nuevo sistema busca crear un cuadro competitivo desde que la evaluación de resultados tiene impacto en las remuneraciones, el desarrollo profesional y la renovación de contratos, con lo que se busca mejorar la motivación profesional y el resultado de la administración pública.

Sin embargo, dentro de los aspectos considerados negativos en esta reforma figura que ella no concitó el entusiasmo de los funcionarios los que tienen el sentimiento que ella afectó sus condiciones de trabajo y sus derechos. Por ejemplo, en el marco de los esfuerzos para reducir los gastos públicos el régimen de retiro de los funcionarios fue transformado, acercándolo al régimen general de seguridad social, menos favorable. Otros sectores estiman que el nuevo sistema otorga demasiados poderes a los gestores, los que tienen un rol más decisivo a la hora del desarrollo profesional. Se critica en consecuencia este profesó por no avanzar de manera progresiva con un buen sistema de información y comunicación para permitir la comprensión de la racionalidad de los cambios lo que habría permitido un clima de mayor adhesión y adaptación de mentalidades.

España³¹. La reforma en este caso se enfrenta a la necesidad de dar coherencia a los tres niveles de la Administración. Su producto más importante es el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de 2007, aplicable a los 2.5 millones de funcionarios y empleados públicos de la Administración Central, Comunidades Autónomas y entidades locales. Busca mejorar las condiciones de trabajo de los empleados públicos y al mismo tiempo la calidad de los servicios estableciendo una cultura orientada a los resultados.

Se menciona dentro de los aspectos positivos de esta reforma, el proceso de debate que permitió una reforma consensuada en que participaron los sindicatos, los partidos políticos, los agentes sociales y los ciudadanos en general. El proceso fue llevado a cabo por el Ministerio de las Administraciones Públicas, a diferencia de los restantes procesos llevados a cabo en la OCDE generalmente por Ministerios de Finanzas. Interesante a destacar, la reforma incluye a funcionarios y a personal temporal.

La reforma es importante porque crea un sistema gerencial con un mínimo de homogeneidad en la función pública que se aplica al conjunto de los empleados, instaura un sistema de evaluación de resultados con rendición de cuentas y un nuevo sistema de remuneraciones vinculado en parte a los resultados de la evaluación y en consecuencia, en cierta medida a los resultados.

³¹ Huerta, *Ibíd.* Págs. 63 y sgts.

Como consecuencia de la reforma se produjo una reglamentación común, una clarificación de misiones y responsabilidades, mayor flexibilidad en la determinación de las remuneraciones para las regiones y municipalidades, nueva clasificación del personal, nuevo marco para las negociaciones colectivas y derechos de los sindicatos y la necesidad de una formación continua en función del contexto económico, social y tecnológico.

Entre los aspectos interesantes a destacar cabe señalar que esta reforma se desarrolla en forma progresiva con programas pilotos buscando una familiarización y adaptación progresivas, lo que se considera determinante para su éxito.

Suiza³². Hacia 2005 el Consejo Federal suizo adoptó una estrategia general destinada a reformar el servicio público con el objeto de simplificar procedimientos, estructurar mejor los procesos y eliminar los dobles empleos. Esta estrategia forma parte de un programa de reforma más general que busca consolidar el presupuesto de la Confederación. Entre otras materias, la reforma se enfocó en la optimización de la gestión del personal, simplificación y en la reducción de la densidad normativa en materia de personal. Con estos proyectos se buscó específicamente mayor flexibilidad para definir y modificar las relaciones de trabajo y hacer más atractivo y competitivo el servicio público en el mercado de trabajo.

Como elementos dinamizadores de la reforma se mencionan un ambiente sociopolítico más complejo y presiones financieras que reclamaban una consolidación del presupuesto con modificación de los procedimientos rígidos, complicados, costosos y laboriosos ante el riesgo de una baja de competitividad.

Las prácticas tradicionales impedían la eliminación de actores considerados mediocres o la modificación unilateral de los contratos de trabajo aun siendo plenamente justificados. Se menciona como problemas la enumeración exhaustiva de las razones que permiten la suspensión de un contrato y el principio según el cual la Confederación no está autorizada a exonerar a un funcionario sin haber agotado todas las posibilidades para impedir tal medida y de haber buscado otros puestos que pudieran corresponder a sus competencias.

Desde 2003 Suiza experimentó una baja de ingresos fiscales debido al retroceso de precios en la bolsa y a la morosidad económica. Como consecuencia, se previó una reducción del gasto fiscal, con la excepción

³² Huerta, *Ibíd.* Pág. 67

de aquellos destinados a educación, investigación y desarrollo de nuevas tecnologías (al alza). Las medidas económicas han buscado la reducción del número de puestos y la limitación de los aumentos salariales. Las medidas apuntan a reducir los gastos y número de puestos en un 13%.

A partir del 2005 comenzó el proyecto de optimización de la gestión de personal, buscando un sistema de gestión basado en resultados. Se asignó a la Oficina Federal de Personal el rol de organismo central encargado de formular las políticas relativas a la gestión de recursos humanos. Otorga a los ministerios y servicios mayor flexibilidad para la gestión del personal en función de necesidades especificadas y de objetivos estratégicos generales. Se atribuyen tareas, competencias y responsabilidades específicas en materia de gestión de personal, incluyendo la formación profesional, a cada nivel administrativo (confederación, ministerios, servicios). El Servicio Federal de Personal queda con la responsabilidad de la formación de cuadros superiores, especialistas de personal, aprendices y formadores. Se busca simplificar y acrecentar la eficacia de la gestión del personal. En la práctica, el proyecto ha implicado la reducción de puestos, eliminación de tareas consideradas inútiles y la instauración de una cultura más orientada hacia los usuarios.

En cuanto al proyecto sobre simplificación y reducción de la densidad normativa en materia de personal, esta iniciativa se centra en una mayor flexibilidad en la gestión. En esta materia el Departamento Federal de Finanzas suizo (Ministerio de Hacienda) realizó un estudio comparativo de diferentes países en conjunto con los sindicatos. Se concluyó que en el caso suizo los procedimientos muy detallados y exigentes en recursos y que no bastaba vincular los procedimientos a la realización de objetivos presupuestarios. El proyecto busca una Administración que sea un empleador atractivo y competitivo, el reconocimiento de las competencias del personal federal y relaciones de trabajo que descansen en el respeto, lealtad y autoestima. Se busca en consecuencia contratar y retener al personal altamente calificado.

Se menciona como elemento fuerte de esta reforma la elaboración de una visión para el sistema de gestión de recursos humanos. Todos los ministerios del Gobierno Federal se pusieron de acuerdo en una estrategia que diera coherencia y orientación a los esfuerzos de la reforma y como elemento muy interesante se puede mencionar que los siete ministerios se hayan puesto de acuerdo con los representantes de los funcionarios sobre esta visión, lo que le dio piso político, y creó una coalición directriz que pudo explicar a los funcionarios y ciudadanos el porqué de la reforma.

LA COYUNTURA ACTUAL

A partir de la crisis financiera desencadenada en Estados Unidos en 2009, los diversos Gobiernos de los países de la OCDE se vieron obligados a reducir el gasto fiscal, y varios de ellos han venido reduciendo en forma drástica los puestos de trabajo en el sector público, así como las remuneraciones y otros beneficios. Según estimaciones del TUAC³³ más de 110.000 puestos de trabajo fueron eliminados en Estados Unidos, a nivel estatal y local y en Europa, cerca de 127.000 posiciones se han perdido como resultado de la reestructuración llevada a cabo en la Administración Pública, de los cuales se mencionan 42.000 puestos sólo en Francia. Se anuncian reducciones del 10% en Polonia y Bulgaria; Rumania supresión de 250.000 puestos y Reino Unido 490.000, representando el 10% de la fuerza de trabajo en el sector público.

Las mismas fuentes mencionan que los salarios nominales han sido congelados en varios países³⁴. Se han producido también importantes recortes salariales en diversos países incluyendo Alemania, España, Portugal, Irlanda y Grecia, entre otros³⁵.

La crisis financiera, seguida de una crisis económica y social y, en algunos casos, política, ha presionado a varios países para poner más énfasis en la modernización del Estado, a fin de introducir aún mayor eficiencia, eficacia e innovación en la gestión pública, a la vez que los desafíos del Gobiernos se vuelven también más exigentes.

Interesante a notar, y en coherencia con las posiciones del movimiento sindical de varios países de la OCDE, el TUAC no rechaza estos objetivos, sino que concuerda expresamente con ellos y requiere de la OCDE que ofrezca líneas directrices sobre los desafíos actuales y futuros que enfrentan los Gobiernos, así como dar apoyo a perspectivas de Gobierno con mayor coordinación estratégica y coherencia política.

Sin embargo, la postura del TUAC reclama al mismo tiempo que haya objetivos de política económica bien definidas que signifiquen una inversión en el servicio público a largo plazo. Si bien el desarrollo del Gobierno electrónico o la simplificación administrativa puedan ser deseables en su propio mérito, no pueden ser sustitutos de los impues-

³³ Trade Union Advisory Committee, (Comisión Sindical Consultiva ante la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos). Ver TUAC Submission to the Meeting of the Public Governance Committee at Ministerial Level, November 15th, 2010, Venice.

³⁴ Bulgaria, Polonia, Rumania, Francia, España, Eslovenia, Italia y Portugal.

³⁵ TUAC, *ibid.* Anterior. Los recortes se estiman entre el 2,5% y el 20%.

tos que se requieren para financiar el servicio público, como tampoco las asociaciones entre sector público y privado (*public-private partnerships*) debieran ser consideradas como panaceas para alcanzar soluciones las soluciones financieras de los Gobiernos. Concluye el TUAC señalando que la recuperación depende de inversiones en servicios públicos de calidad y no sólo en medidas de austeridad que puedan comprometerlos.

CONCLUSIONES

Existe consenso en la necesidad de que el Estado debe proporcionar servicios públicos de calidad, que puedan responder a los cruciales desafíos de la actualidad, desafíos que hoy tienen una complejidad sin precedentes, como proporcionar un modelo de desarrollo con condiciones económicas básicas, como prevenir y controlar crisis financieras o económicas, como enfrentar el cambio climático, el envejecimiento de las poblaciones o los movimientos migratorios.

Como consecuencia, existe también consenso en que el Estado debe ajustarse o modernizarse en términos de ajustar su eficiencia, eficacia, innovación y adquirir el tono suficiente para responder adecuadamente a sus actuales desafíos.

El elemento quizás más determinante para propiciar tal proceso es obtener el necesario cambio cultural para alcanzar una gestión por objetivos con una adecuada evaluación y rendición de cuentas que garantice una mejor relación entre el Estado y la Sociedad, entre el Estado y los ciudadanos, y que facilite el desarrollo económico y social prestando servicios públicos de calidad.

La participación de la Sociedad en su conjunto, pero específicamente de los actores interesados o grupos de interés en cada proceso deben ser especialmente considerados, particularmente los funcionarios del Sector Público o de la Administración Pública, según sea el caso. Experiencias exitosas de reforma han tenido como elemento central tal involucramiento.

Los diagnósticos de cada realidad deben ser muy adecuados y precisos y los procesos deben realizarse con una clara conducción política que tenga un liderazgo asegurado, con una visión compartida. Ellos deben tener en cuenta elementos de la realidad presente, pero, considerando la vertiginosa mutación que envuelve elementos de clara inestabilidad y de cambio permanente.

Deben trazarse objetivos específicos y metas graduales conducentes a ellos. Sin embargo, debe agregarse un objetivo final permanente que no puede estar ausente y que no puede ser otro que como las reformas pueden contribuir al bienestar de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto. Por tanto, debe realizarse el ejercicio de vincular los objetivos y metas específicos con el objetivo general de largo plazo.

En general, la cultura gerencial puede generar una falta de coordinación horizontal en las organizaciones públicas. En efecto, prácticas de exclusivo corte vertical sin participación o involucramiento de diferentes sectores pueden llevar al fracaso reformas bien intencionadas y aún inteligentes. De lo que se trata es de influir y cambiar las actitudes y eso supone involucrar a las personas interesadas en el proceso. Supone igualmente un proceso de transversalidad que involucre al mayor número posible de agencias interrelacionadas, las que deberán actuar en redes de cooperación con información compartidas sobre la base de una planificación de largo plazo intergubernamental e interinstitucional.

Para garantizar el impacto de la reforma resulta esencial una correcta evaluación de resultados lo que implica la construcción de indicadores adecuados para su medición.

Se requiere un proceso gradual que permita la familiarización e incorporación progresiva de la reforma, a la vez que permita aceptar la idea del cambio permanente como base del proceso.

En algunas experiencias exitosas se advierte la participación activa de los funcionarios públicos como factor de tal éxito. Igualmente, cabe advertir que el movimiento sindical no se opone a mejorar la calidad del servicio público, por lo que visualizar mecanismos para su incorporación en tales procesos como en el paradigmático caso de Nueva Zelanda puede ser un ejemplo a considerar.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BID. La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, Informe 2006.
- Daza Pérez, José Luis. El Diálogo Social en la Administración Pública. Programa In-Focus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo. OIT. 2002.
- Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier. La especificidad de la gestión pública. El concepto de Management Público. En "De burócratas a gerentes. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. BID. 1999.
- Huerta Melchor, Oscar. La gestion du changement dans l'administration des pays de l'OCDE. Un premier aperçu general. OCDE. Documents de travail sur la governance publique. N° 12. France. 2008.

- Kliksberg, Bernardo. Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la integración.
- Losada i Marrodán Carlos. De burócratas a gerentes. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. BID 1999.
- OCDE. Panorama del Gobierno 2009. En URL www.oecd.org/gov/indicators/gov-ataglance
- OECD. The State of the Public Service. 2008.
- OECD. Value for Money in Government. Public Administration after New Public Management”. 2010.
- Prigononi, Ilya. Tan sólo una ilusión. Una exploración del caos al orden. Tusquets Editores, Barcelona 1988.
- Ratman Venkata y Tomoda Shizue. Guía Práctica para fortalecer el Diálogo Social en la Reforma de los Servicios Públicos. Programa de Actividades Sectoriales. OIT 2005.
- Savas E. La Nueva Gerencia Pública. www.cesmadrid.es/documentos/Sem200601_MD01.pdf - Similares.
- Shepherd, Geoffrey. Administración Pública en América Latina y el Caribe. En busca de un paradigma de reforma. En “De burócratas a gerentes. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado”. BID 1999.
- State Services Commission, Gobierno de Nueva Zelandia. Guidelines to the Employment Relations Act, 2000.
- <http://www.ssc.govt.nz/display/document.asp?NavID=341&DocID=6916>
- TUAC. Véase en URL www.tuac.org.

