

Cómo Administrar el Personal del Sector Público

En materia de recursos humanos, tras un acuerdo político entre gobierno y oposición realizado en 2003, el gobierno contaría con unos 1.000 cargos de exclusiva confianza de libre designación. Además estarían los cargos de Alta Dirección Pública, cuya única diferencia con los anteriores es la obligación de un concurso previo por mérito, pero que mantienen el carácter de exclusiva confianza en el sentido de que se les puede despedir en cualquier momento.

Estos 1.000 cargos representan unos 62 por cada millón de habitantes; alto en comparación a la de otros países. En Estados Unidos, por ejemplo, cuyo sistema es presidencial como el nuestro, habrían 30 cargos de confianza por cada millón de habitantes y en Inglaterra, 1,3.

En los hechos, sin embargo, para cargos asesores existe la posibilidad de incrementar significativamente esta cifra a través de contratos a honorarios, los cuales se excluyen de los límites a la dotación máxima legal y no deben someterse a la escala de sueldos.

Esta flexibilidad puede ser usada para fortalecer la gestión del gobierno. Sin embargo, el riesgo de captura de parte de la coalición gobernante no garantiza un uso eficiente

de ella. En períodos de bonanza, en que el control del gasto público se relaja, el problema se agudiza aún más.

Contratos a honorarios

En 2006¹ había un total de 29.830 contratos a honorarios, de los cuales 9.522 tenían una permanencia de 12 meses continuos o más. Existía un total de 251 cargos directivos asumidos por personas a honorarios (Cuadro 1).

Estos contratos atípicos para el ordenamiento gubernamental, se permiten para la contratación de expertos en determinadas materias que realicen labores no habituales, o bien para cometidos específicos conforme a normas generales².

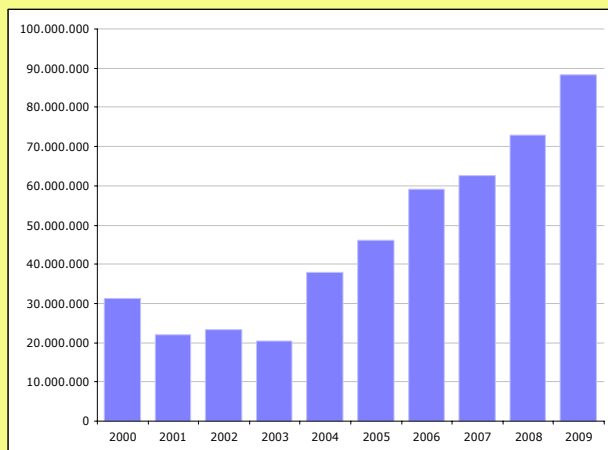
La ley de presupuesto de cada año establece un monto autorizado para los honorarios. El más extendido es el de los convenios con personas naturales, que en 2006 representaban el 60% del total, y cuyo crecimiento en los últimos años ha sido explosivo. El gasto público en convenios con personas naturales entre 2000 y 2009 creció un 181% real, alcanzando en 2009 a US\$ 147 millones (ver gráfico 1).

Una organización eficiente requiere flexibilidad y para estos efectos los trabajadores a contrata y a honorarios son más eficientes que el sistema de planta. Sin embargo, esta flexibilidad debe obtenerse como la culminación de un proceso de cambio integral en la estructura del gobierno.

En esta Edición:

- **Cómo Administrar el Personal del Sector Público**
- **Transantiago: Solución de Largo Plazo**

Gráfico 1
Convenios con personas naturales
(Miles \$ 2009)



Fuente: Elaborado a partir de las glosas de los subtítulos 21 de las leyes de presupuesto de cada año. No existen antecedentes de ejecución de dichas glosas.

Los contratos disponibles en el gobierno central

El gobierno central³, en esencia, dispone de dos tipos de contratos. El de “planta”, inflexible e inamovible y el de “contrata”, que si bien debe acomodarse en la rígida estructura legal de grados y sus consecuentes remuneraciones, teóricamente debieran terminar irrevocablemente en diciembre de cada año⁴.

El personal “a contrata” tiene un carácter excepcional, pues no debe superar el 20% de la dotación de la institución. Esta norma, sin embargo, no rige en la práctica por una autorización para exceder dicho límite que se renueva cada año.

Tan útil ha sido este sistema de “contrata”, que pese a que las personas no rotan mucho, se valora el efecto positivo que tiene el riesgo de que no sean renovados. Prueba de ello es que la limitación legal a que no representen más del 20% de la dotación de planta

ha sido sobrepasada largamente y en 2007 el personal “a contrata” supera en número a los tradicionales contratos de “plantas”, por la vía de autorizar cada año una excepción legal a dicho límite.

Pero las exigencias son más dinámicas que estas estructuras legales que van quedando obsoletas y se requieren complementar con otras funciones temporales o específicas. Aquí asoman los honorarios, que van tomándose las oficinas públicas sin restricciones cuantitativas y con libertad para definir remuneraciones sin apego a las estructuras legales estrictas de la institucionalidad gubernamental.

Efectos Ley de Transparencia

A raíz de la ley de transparencia se han publicado los sueldos del personal del gobierno, incluido los honorarios, y se ha cuestionado el cumplimiento del principio de excepción con que se deben justificar estos contratos.

En este proceso se han mezclado desde comparaciones de remuneraciones hasta el uso discrecional y en ocasiones, para fines distintos a la eficiencia y al buen gobierno.

Si parecía razonable contar con un mecanismo de contratos a honorarios para dispo-

Cuadro 1

Dotación personal civil del gobierno central

	TOTAL	DIRECTIVOS	RESTO
Planta	88.072		
Contrata	88.479		
Otros	1.723		
Dotación efectiva (1)	178.274	8.502	169.772
Honorarios (2)	29.830	148	29.682
Total	208.104	8.650	199.454

(1) La dotación efectiva está limitada por ley.

(2) Esta cifra corresponde a 2006.

Fuente: Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1998-2007, Dipres y “Situación Contractual de los funcionarios del Sector Público a Suma Alzada”.

ner de expertos en funciones transitorias o claramente específicas y no abordables por el personal institucional, todo ello se deslegitima cuando se combina con contratos por asesorías de escaso valor agregado o cuando las designaciones recaen en personas más por afinidad política que por otras razones.

El problema no radica necesariamente en el instrumento sino en la institucionalidad, y en los incentivos que movilizan el uso de los instrumentos disponibles. La estructura gubernamental es rígida y por tanto dificulta adecuarse a los cambios en la demanda y en las funciones de producción para proveer bienes públicos.

Esta rigidez obedece por cierto a razones atendibles. En el ámbito público, los incentivos para controlar el uso eficiente de los recursos es bajo. La falta de transparencia encarece más ese control, facilitando la captura de la coalición gobernante. Es precisamente lo que se ha observado en los primeros días de operación de las normas de transparencia activa.

Si sumamos un sistema con un excesivo número de cargos de exclusiva confianza, donde destacados nombres de la coalición de gobierno e incluso autoridades, legitiman el uso del cuoteo y el compadrazgo, surge la necesidad de disponer para la planta permanente del gobierno una carrera funcionaria que atenúe la discrecionalidad al momento de definir remuneraciones, ascensos y contrataciones. Los funcionarios deben quedar resguardados de la discrecionalidad política y definir mecanismos en que operen criterios técnicos.

Nuestra solución, sin embargo, ha sido mala. El esquema que se usa para ello es incorrecto y representa altos costos para la ciu-

dadanía que debe financiar un Estado menos eficiente, y es ineficaz para el gobierno quien carece de instrumentos para adaptar sus estructuras a los cambios en la demanda por bienes públicos y no cuenta con instrumentos para premiar a los más eficientes y así incentivar un mejor desempeño.

Los trabajadores de planta, inamovibles, y que representan la mitad del personal, han a su vez capturado al gobierno, dada su capacidad de paralizar el aparato público y el alto costo político que esas paralizaciones le representan a la autoridad. Así, todo esfuerzo por calificar al personal y por introducir mecanismos de incentivo por resultados han fracasado sistemáticamente.

En el ámbito público, los incentivos para controlar el uso eficiente de los recursos es bajo. La falta de transparencia encarece más ese control, facilitando la captura de la coalición gobernante. Es precisamente lo que se ha observado en los primeros días de operación de las normas de transparencia activa.

Prueba de ello es que el 97.2% de los funcionarios públicos califica en Lista 1 de excelencia (y un 2.7% en lista 2 de un total de 4), un 99.5% de quienes están sujetos a remuneración variables calificaron en 2007 para bono de mérito. Nada de ello redundó en alta motivación. Los días no trabajados son en promedio 20 días al año, el doble que en el sector privado, y las encuestas señalan que los funcionarios no creen tener oportunidades.

Sin embargo, esta categoría sigue teniendo incómodas limitaciones, pues debe ajustarse a la estructura de la planta legal. Ello impide crear programas presupuestarios nuevos en forma permanente sin recurrir a una ley que incremente plantas o cree nuevos servicios, como aconteció recientemente con el CONACE. Impide atraer a algunos especialistas cuya remuneración no es asimilable a los grados disponibles.

De esta forma, a través de programas presupuestarios, es decir, aprobando un monto de recursos para un determinado objetivo, se han ido creando servicios públicos virtuales,

sin planta alguna, delegando en ellos una atribución y funciones que son propias de la institución donde se insertan, y con personal a honorarios que ni siquiera son funcionarios públicos (ver cuadro 2).

Algunos de ellos son transitorios en el origen, pero se vuelven permanentes y administran recursos que son varias veces los de algunos servicios creados por ley. Justo es decir que también ha existido un proceso de regularización de los contratos a honorarios para quienes se desempeñan a más de un año, como resultado del cual entre 1998 y 2007 se han regularizado 14.761⁵.

La necesidad de adaptarse, la captura del gobierno y un permanente relajamiento en la aplicación de las normas que rigen el sistema público han derivado en un esquema que requiere de urgentes modificaciones.

Propuesta

Una organización eficiente requiere flexibilidad y para estos efectos los trabajadores a contrata y a honorarios son más eficientes que el sistema de planta. Sin embargo, esta flexibi-

lidad debe obtenerse como la culminación de un proceso de cambio integral en la estructura del gobierno.

Se requiere separar las decisiones políticas de las técnicas y estructurar agencias especializadas con directivas profesionales independientes. Sus obligaciones deben estar expresadas en metas claras debidamente delegadas por la autoridad pública a través de contratos explícitos con productos definidos en cantidad y calidad, un valor máximo al cual se comprometen esos productos, y una definición de las formas en que se valida o sanciona el cumplimiento del contrato.

Los directivos debieran ser sancionados por incumplimientos en esos compromisos a través de un rango de opciones que van desde remuneraciones variables hasta el despido por incumplimiento.

Con su prestigio en juego, y con un efectivo control por resultado que permite comparar costos con contratantes alternativos, se delegaría en estos directivos etapas progresivas de flexibilidad presupuestaria y de recursos humanos.

Se deben definir requisitos para avanzar en estas etapas, tales como la capacidad de atraer contrataos de distintas carteras, la capacidad de discriminar calificaciones, y de incluir sistemas de gestión profesional del personal, y la introducción de contabilidad patrimonial con imputaciones de costos de capital, imputaciones de precios de transferencias, etc. y el desarrollo de sistemas de auditoría y control externo.

Esto no es una utopía; existe en otros países. De hecho, la creación del Sistema de Alta Dirección Pública que filtra por mérito a los directivos de las dos más altas jerarquías en una institución pública es un primer paso. Falta por cierto mayor independencia y fortalecer los sistemas de delegación de obligaciones concretas y evaluables. Cuanto mejor diseñá-

Cuadro 2

Algunos programas presupuestarios

	Millones \$ 2.009	
Fortalecimiento de la gestión subnacional	10.019	S
Programa Estrategia digital	3.886	S
Fondo innovación para la Competitividad	102.220	S
Programa Extensión Jornada Escolar	73.547	S
Desarrollo curricular	34.889	S
Chile Califica	23.595	S
Administración sistema concesiones	380.910	D
Chile Barrio	48.580	S
Promoción de Exportaciones	17.950	D
Recursos Educativos	78.717	S

Fuente: Elaborado a partir de la Ley de Presupuestos 2009. S significa que está inserto en una Subsecretaría y D en una Dirección General.

dos los productos y más estrictas las metas, mayor es la presión por un uso adecuado de los recursos.

En este esquema, los trabajadores a contrata y a honorarios estarían mejor protegidos de decisiones arbitrarias, pues estos directivos deben ofrecer resultados a bajo costo y no pueden darse el lujo de arbitrariedades. Por cierto, un control razonable de lo que es transitorio y específico es una tarea en que la cual el control de gestión pública está al debe.

En su reemplazo los Ministros contratarían personas idóneas para la función de decidir políticas y controlar la gestión eficiente de las instituciones públicas. Las contrataciones serían limitadas en número y monto y además transparentes; admitiendo que se han usado en exceso las contrataciones de naturaleza partidista.

No pueden crearse programas que son servicios virtuales en los Ministerios. Ellos necesariamente deben encargarse a los servicios independientes con las estructuras señaladas. No se justifica el uso de discrecionalidad en las remuneraciones para el personal de estos programas. Por cierto, las funciones se siguen otorgando por ley, y estos sistemas pueden servir para programas transitorios o a prueba si hay respaldo legal que los autorice.

Los sistemas de planta y contrata deben converger en el largo plazo a sistemas de contratos indefinidos, con escalas basadas en tramos simples y amplios que se traslapan, con amplias bandas para las remuneraciones, permitiendo que ellas respondan al grado, pero también al esfuerzo, a las calificaciones, a la experiencia, y a los resultados alcanzados. Los contratos no serían inamovibles y se obligaría a calificar al personal conforme a una distribución normal de notas.

Así, los honorarios siguen siendo una excepción limitada en monto gastado y en cantidad, para funciones muy especiales.

La excepción estaría en los Ministerios, que deben reducirse a una pequeña planta de exclusiva confianza, obligada a trabajar con los servicios profesionales.

Por cierto, un Estado grande, en el cual los recursos crecen al 7.2% promedio en los últimos 5 años, genera demasiados espacios para la captura y la ineficiencia. Si se suma la virtual legitimidad que tendría el cuoteo político y el criterio de confianza para algunas autoridades de gobierno, el clima no es el más adecuado para ofrecer flexibilidad. La flexibilidad debe venir de la mano de responsabilidad y accountability.

¹ “Situación contractual de los funcionarios del Sector Público contratados como Honorarios a Suma Alzada” Septiembre de 2007, Dipres.

² El artículo 11° de la ley 18834 establece:

“Podrá contratarse, sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente. Del mismo modo se podrá contratar, sobre la base de honorarios, a extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera.

Además, se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales.

Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto”.

³ El análisis se restringe al Estatuto Administrativo, que rige buena parte del personal civil del gobierno central. En esencia hay una variedad de normas, no obstante, esta es una buena aproximación del personal civil descontado salud y justicia en sus diversos ámbitos.

⁴ Artículo 10° de la ley 18.834 establece que estos cargos expiran el 31 de diciembre de cada año, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación, que no pueden exceder en número al 20% de los cargos de la planta de personal, y que las remuneraciones que se asignen a empleos a contrata no podrán exceder el tope máximo que se contempla para el personal de las plantas de Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares en el respectivo órgano o servicio, según sea la función que se encomiende.

⁵ Los honorarios regularizados hasta 2006 son 13.711, y por tanto serían eventualmente deducibles de los 29.830 contratos vigentes en 2006 sólo los 1.050 restantes.