

DIMENSIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR PÚBLICO. PROPUESTAS PARA SU MODERNIZACIÓN

*Joaquín Vial R.*³

El universo del sector público, tomando como referencia el personal civil, está compuesto por más de 130 mil personas que trabajan a nivel del gobierno central, es decir, comprende más del 2,5% del empleo total del país. Si se agregan las Municipalidades y los servicios municipalizados, aunque tienen un Estatuto distinto, llegamos a cerca del 3% del empleo total. Es decir, los trabajadores del sector público representan aproximadamente el 5,5% de la fuerza de trabajo empleada a nivel nacional.

En mi exposición me referiré, fundamentalmente, al personal del gobierno central, que se rige por un conjunto de normas comunes.

Características del sector público.

En términos de su calificación, observamos un elevado número de profesionales –más de un 25%–; el de técnicos es un poco superior. En otras palabras, se trata de un personal con niveles de estudios superiores a la media nacional.

En relación a su composición por antigüedad en el servicio, hay un alto grado de permanencia: en promedio se ubica en el rango de 20-30 años, lo cual significa que el perfil de edades es un poco mayor al del promedio nacional.

Cuando se analiza la situación jurídica de los funcionarios, se puede advertir que 2/3 del personal es de planta, por lo que se rigen por todas las normas, tienen todos los beneficios y restricciones que incluye el Estatuto Administrativo.

3 Director de Presupuestos.

Un tercio pertenece a un régimen mucho más flexible, pues trabajan a contrata (contratos a un año plazo), y por lo tanto en condiciones de movilidad y estabilidad radicalmente distintas a las del resto de los trabajadores del sector público.

En general, al observar el sector público, podemos ver un sistema muy rígido y reglamentado, con un elevado nivel de centralización, salvo algunos servicios con normas especiales. Tenemos un sistema de remuneraciones basado en una escala única y normas de trabajo basadas en el Estatuto Administrativo, que reglamentan detalladamente los ascensos, calificaciones, retiros, remuneraciones y otros.

En este esquema hay un estrecho margen para decisiones descentralizadas. Prácticamente, el sistema está concebido como un conjunto de normas comunes y universales; incluso, las remuneraciones se negocian y reajustan a nivel central. La movilidad se produce, básicamente, por ingresos, egresos o por movimientos verticales al interior del propio servicio, claramente reglamentados de acuerdo a un conjunto de procedimientos que, en general, a través de los distintos pasos, terminan premiando la antigüedad.

En consecuencia, se produce una doble situación: por una parte, existen muy pocas posibilidades de movilidad una vez que se ingresa; por otra, se puede hacer carrera independientemente de cómo sea el desempeño laboral. Esto significa una gran protección para el que no se hace ningún esfuerzo, pero también un tremendo desincentivo para quién quiere progresar.

Por otro lado, el sistema está diseñado pensando en un sector público muy poco dinámico, cuyas tareas son básicamente rutinarias y se aprenden por experiencia. En el estudio de Clima Laboral se observa que uno de los elementos importantes de insatisfacción en el sector público son las pocas posibilidades de promoción en la carrera.

Cambios que hoy requiere la administración pública.

Si miramos los desafíos que enfrenta hoy la administración pública, lo que observamos es una demanda, por parte de la sociedad, de mayor flexibilidad y adaptación en este sector. Esto es justamente lo contrario del paradigma que mencioné anteriormente. Se requiere un sector público capaz de adaptarse rápidamente a las necesidades de las personas, de crear programas y actividades en función de determinados requerimientos y diagnósticos.

Tenemos que dejar atrás la creencia de que el funcionario “es dueño” de un cargo o función, independientemente de las condiciones externas y de las necesidades que dan origen a esa función. Hoy las funciones o cargos se tienen que adecuarse a las demandas que la sociedad hace al Estado.

Podríamos pensar en un esquema distinto, en el cual la persona tenga un contrato de trabajo, una cierta remuneración base, un mecanismo de promoción sobre la base de su desempeño –incluso de un servicio a otro o de una función a otra en el mismo servicio–, con un componente importante de remuneración variable y asociada al logro de metas colectivas e individuales.

Tenemos que encontrar formas de cambiar el sistema hoy vigente. Desde el punto de vista de los servicios públicos, esto se hace necesario para compatibilizar las actuales necesidades de personal con las disponibilidades; y desde la perspectiva de los funcionarios, para abrir posibilidades de desarrollo y progreso, no estrictamente vinculadas a la antigüedad.

Además, conviene revisar los sistemas de calificaciones para asegurarnos que reflejen adecuadamente las capacidades individuales y, muy especialmente, los esfuerzos en términos relativos, es decir, en relación a los pares. En otras palabras, debemos reconocer habilidades y méritos, vinculando la remuneración y los ascensos al desempeño de las personas.

Cuando pensamos en este tipo de alternativas, inmediatamente surgen los temores. En este caso, se teme estar expuesto a un mayor grado de arbitrariedad, especialmente por la presencia del factor político, que de alguna manera podría perturbar las decisiones de contratación, calificaciones o ascensos.

Entonces, ¿cómo lograr una mayor flexibilidad o movilidad y, a la vez, poner límites a la arbitrariedad? La mejor defensa son los procesos transparentes, el acceso del funcionario a la plena información, y los mecanismos eficaces de apelación, porque siempre existen posibilidades de errores.

Para la Dirección de Presupuestos resulta muy atractivo e interesante poder iniciar un proceso de descentralización en distintas áreas, incluso en algunas de administración presupuestaria. Sin embargo, es muy difícil pensar en procesos de ese tipo sin una mayor flexibilidad al interior de las relaciones laborales.

En este sentido, la modernización del sector público en los distintos ámbitos está en estrecha relación con la modernización de las relaciones laborales. Debemos avanzar hacia un sistema con amplitud y movilidad; desarrollar un sector público más dinámico, en el que nuestros servidores públicos tengan posibilidades reales de hacer una carrera que les abra más amplios horizontes.