

CONSEJO DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

ACTA SESION ORDINARIA N° 14

A 21 días del mes de septiembre de 2004, se realiza la decimocuarta sesión ordinaria del Consejo de Alta Dirección Pública. Se da inicio a la sesión a las 8: 45 hrs. con la presencia de:

- Catalina Bau A., Presidenta
- María Luisa Brahm B., Consejera
- Rosanna Costa C., Consejera
- José Florencio Guzmán C., Consejero
- Mario Waissbluth S., Consejero
- Christian Hansen C., Sub Director Alta Dirección Pública
- Rossana Pérez Fuentes
- Alberto Arenas, Dirección de Presupuestos.
- Carlos Pardo, Dirección de Presupuestos.
- Koldo Echebarría, Consultor BID.

En primer lugar, la Sra. Presidenta introduce el contenido de la sesión, señalando la presencia del Sr. Koldo Echebarría, consultor del BID, quien nos acompaña para explicar en detalle el programa de fortalecimiento a la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Dado que no había sido posible la revisión del acta de la sesión anterior por parte de los Consejeros, la Sra. Presidenta indica que se darán 24 horas para su revisión y que, de no recibir observaciones vía correo electrónico, se entenderá aprobada por unanimidad conjuntamente con el respectivo resumen de acuerdos adoptados. **Ver Acuerdo N° 1.**

La Sra. Presidenta da la palabra al Sr. Alberto Arenas, Jefe del Departamento de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos, quien se refiere a las remuneraciones de los Altos Directivos Públicos.

Primeramente, a modo de introducción el Sr. Arenas señala que existen tres elementos importantes en política de personal a partir del año 90. Uno de ellos dice relación con reconocer que hacia el año 90, el tema no constituía una prioridad gubernamental. Más bien existían algunas demandas remuneracionales provenientes de los más de 120 mil funcionarios públicos de la administración central del Estado, y no precisamente ligados al tema de los Altos Directivos Públicos. Junto con esto, a inicios de la década de los 90, se asumió el tema parcialmente a partir de ciertos proyectos de plantas en servicios específicos, que eran analizados caso a caso. Adicionalmente, se dio paso a un aumento de remuneraciones del sector público, más allá del IPC, como un intento de asumir la problemática que afectaba al personal de la administración pública. Todos estos temas estaban centralizados y eran asumidos por el Ministerio de Hacienda ya que todos ellos implicaban aumento de gasto y cambios en las asignaciones presupuestarias.

A partir del año 95 se considera necesario asumir cada vez un menor número de proyectos de planta y se comienza a pensar en un diseño de política remuneracional, que no sea a todo evento, sino que incorpore la idea de remuneraciones ligadas al desempeño y la obtención de resultados. En este contexto se crea la Asignación de Modernización, que contempla una asignación base a todo evento, pero que incorpora un componente ligado al desempeño institucional e individual que es variable (Programa de Mejoramiento de la Gestión y Convenio de Desempeño Individual). A medida de su implementación los porcentajes de estas asignaciones fueron aumentando y se instaló en la cultura de la administración pública la idea de que cierta parte de las remuneraciones estuvieran asociadas al cumplimiento de metas de desempeño.

A pesar que durante mucho tiempo se realizó un importante trabajo en el desarrollo de un sistema de gerencia pública con Claudio Orrego primero y posteriormente con Rodrigo Egaña, no fue sino hasta el año 2002, que se generaron las condiciones que permitieron la generación de un acuerdo político que posibilitó el surgimiento de la Ley. Es así como la Ley del Nuevo Trato fue incorporada a los “Acuerdos Políticos-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento” de Enero de 2003 y junto con el proyecto de financiamiento de la política constituyen las reformas más importantes en materia de modernización del Estado del último tiempo.

En este contexto, el Sr. Arenas señala la importancia de la creación del Servicio Civil, es decir, de una institucionalidad que asume plenamente el tratamiento de los temas ligados a políticas de personal, que anteriormente habían sido asumidas por la Dirección de Presupuesto. En virtud de lo anterior se dictó la Ley N° 19.882 que plantea el desarrollo de un sistema integral de Alta Dirección Pública que permita a las instituciones del gobierno central, cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad, contar con directivos profesionales, motivados, jerarquizados, eficientes y con capacidad de trabajo en equipo, que optimicen la gestión de dichas instituciones.

Específicamente con respecto a las remuneraciones previo a la dictación de la Ley del Nuevo Trato Laboral, a partir de la necesidad de un mecanismo particular para Altos Directivos Públicos, se creó la Asignación de Dirección Superior, otorgada por la Ley N° 19.863 (Diario Oficial 06.02.03), con el propósito de transparentar las compensaciones económicas de los cargos de autoridades y jefes de servicio. Los criterios generales que se han utilizado para establecer la Asignación de Dirección Superior son los siguientes:

- ✓ Las retribuciones deben permitir que los candidatos en el proceso de selección cumplan estándares exigentes en materia de competencia profesional, integridad, vocación de servicio y probidad.
- ✓ Las remuneraciones deben estar alineadas con los niveles de tecnificación y de responsabilidad de la respectiva institución y los perfiles requeridos para el directivo, así como los niveles referenciales de las remuneraciones en el mercado alternativo, público y privado, para funciones afines o asimilables.
- ✓ Las remuneraciones de estos directivos tienen como límite superior la renta del Subsecretario del ramo que es la autoridad de Gobierno inmediata a ellos, lo que está consagrado en estos términos en la ley.

La Ley facultó al Presidente de la República, para que a través de decretos con fuerza de ley fijara los montos de cada jefe superior. Para estos efectos, se diseñó un sistema que consideró los siguientes factores con distintas ponderaciones:

- Dotación Máxima de Personal
- Presupuesto Institucional
- Responsabilidad Fiscal sobre otros presupuestos
- Función Fiscalizadora
- Formulación de Políticas
- Calificación para el desempeño del cargo

La base de cálculo son todas las remuneraciones de carácter permanente del beneficiario. Junto con esto es incompatible con la percepción de cualquier emolumento o pago de origen privado o público, salvo los derechos personales; beneficios de seguridad social irrenunciables; administración del patrimonio propio; desempeño de la docencia, e integración de directorios o consejos de empresas y entidades del Estado. En este último caso, sólo se puede integrar un directorio o consejo remunerado, con un tope de 24 UTM al mes.

Por otra parte, se establecieron las Funciones Críticas que son aquellas funciones relevantes o estratégicas para la gestión del respectivo ministerio o servicio por la responsabilidad que implica su desempeño y por la incidencia en los productos o servicios que estos proporcionan. La Ley N° 19.882 (artículo 73) estableció de manera permanente las normas que regulan este beneficio. Esta asignación puede ser otorgada a personal de planta y a contrata, de las plantas de directivos, profesionales y fiscalizadores de los servicios del gobierno central, que no correspondan a directivos del Sistema de Alta Dirección Pública y que desempeñen funciones críticas. Corresponden a un beneficio de hasta un 100% de las remuneraciones permanentes, considerando que el total de remuneraciones no puede ser superior al del Subsecretario del ramo.

La Ley de Presupuestos fija anualmente la cantidad máxima de personas y de recursos siendo el Subsecretario o jefe superior, mediante resolución visada por la Dirección de Presupuestos, quien determina las funciones calificadas como críticas, el porcentaje de asignación para cada una de ellas, las personas beneficiadas y los montos específicos.

Se debe tener presente que el total de funciones críticas no podrá exceder, para el conjunto de las entidades afectas, al 2% de la suma de las dotaciones máximas fijadas en la Ley de Presupuestos.

Junto con esto las personas a quienes les fuese asignada una función crítica están afectas a obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades, a saber: obligación de dedicación exclusiva; incompatibilidad con cualquier emolumento o pago de origen privado o público, con las mismas excepciones válidas para la asignación de dirección superior; e incompatibilidad con las asignaciones que enumera la ley, de naturaleza similar a esta asignación.

A partir de la Ley 19.882, se crea la Asignación de Alta Dirección Pública para Directivos del primer y segundo nivel jerárquico que pertenecen a servicios integrados al Sistema de Alta Dirección Pública. Considera un beneficio de hasta un 100% de las remuneraciones permanentes, considerando que en el primer nivel el total de remuneraciones del directivo no puede exceder la del Subsecretario del ramo y en el caso del segundo nivel, si bien el tope es la renta del Subsecretario, está implícito que debe ser inferior a la del primer nivel.

En el caso de los Jefes Superiores de Servicio le corresponde fijarla al Ministro de Hacienda, considerando propuesta del Consejo de Alta Dirección Pública y en el caso de directivos de 2° Nivel, le corresponde hacerlo al Ministro de Hacienda, considerando propuesta del Ministro del ramo. En este caso los directivos públicos tienen la obligación de dedicación exclusiva e incompatibilidad con cualquier beneficio económico de origen privado o público (salvo las excepciones que establece la ley) y con la asignación de funciones críticas.

Cabe señalar que parte de las remuneraciones son variables ligadas al cumplimiento de las metas fijadas en el convenio de desempeño. En el caso de instituciones con incremento institucional de la asignación de modernización o con uno similar, se percibe total o parcialmente o no se percibe, según sea el nivel de cumplimiento del convenio de desempeño acordado con el Ministro del ramo. En el caso de instituciones que no tienen incremento institucional, el nivel de cumplimiento del convenio condiciona el monto de la asignación de ADP hasta en un 20% de su monto. Dicho de otra manera, del 100% de la Asignación de Alta Dirección Pública, una quinta parte depende del cumplimiento del convenio de desempeño, a excepción del primer año de ejercicio del cargo, donde se recibirá íntegramente.

Para estos directivos se aplica los mismos criterios de definición de remuneraciones comentados anteriormente. Plantea además que la brecha remuneracional que se establezca entre los jefes superiores y los directivos del 2° nivel, deberá estar en correspondencia con la aplicación de los criterios de necesidad institucional, perfil del candidato, competencias del directivo a seleccionar y la naturaleza de las funciones a desempeñar.

Por último, el Sr. Arenas plantea que eventuales diferencias de remuneraciones podrían existir en el caso que el directivo seleccionado provenga del mismo servicio o es externo. Estas corresponden a asignaciones cuya percepción está condicionada, por ejemplo, al cumplimiento efectivo de determinados resultados, sean institucionales, grupales o individuales; o a pagos por antigüedad o a beneficios que sólo se gatillan cuando se percibe una asignación por antigüedad.

Una vez finalizada la presentación el Consejero Guzmán plantea la necesidad de establecer criterios de racionalidad en la determinación de la asignación de la Alta Dirección Pública que recojan la complejidad de funciones y las responsabilidades de los directivos públicos. A su vez, indica la necesidad de que sean criterios similares entre el Consejo y el Ministerio de Hacienda. Para esto sugiere la búsqueda de mecanismos o fórmulas de trabajo que permitan hacer evaluaciones similares.

Por su parte el Consejero Weissbluth plantea que a su juicio estamos enfrentados a un grave problema que pone en peligro el sistema de Alta Dirección Pública. Indica que en Chile la inequidad de salarios entre trabajadores de ingresos altos y bajos es de alrededor de 25 veces mientras que en países desarrollados es de alrededor de 5 veces. Por otra parte, señala que ser gerente público es una labor mucho más difícil que ser gerente de una empresa privada, y la disparidad de salarios entre gerentes públicos y privados es de 3 a 5 veces. Especifica que no busca la igualdad de salarios, lo que sería impensable, pero al menos que las diferencias no sean descomunales, sobretodo teniendo presentes que una mala gestión de un directivo público puede costarle al país muchos millones de dólares. Asimismo señala que será muy difícil que se cumplan estándares exigentes en materia de competencia profesional si es que las remuneraciones ofrecidas son bajas y más aún cuando la remuneración puede ser castigada al no cumplir un 100% del convenio de desempeño. En el caso de los Servicios de Salud la situación se agrava aún más dado que el cargo exige la dedicación exclusiva y señala que podría ocurrir que un Director de Hospital gane más que un Director de Servicio de Salud ya que no tiene dedicación exclusiva. Concuere con el Consejero Guzmán en la necesidad de realizar un trabajo conjunto con la Dipres para ver alternativas para mitigar el problema. Considera que una solución al corto plazo podría ser que el Ministerio de Hacienda haciendo uso de sus facultades asuma que el rango de asignación de alta dirección pública sea restringido, por ejemplo entre el 50 y el 100%. Al mediano plazo habría que luchar por un cambio legal, que permita que los convenios de desempeño contemplen la posibilidad no sólo de castigo, sino también de estímulo cuando se cumpla el 100%.

El Consejero Guzmán plantea su conformidad con lo señalado por el Consejero Weissbluth y enfatiza la necesidad de ir trabajando una propuesta de modificación legislativa.

Por su parte la Consejera Costa señala que sería necesario plantearse la posibilidad de un sistema mixto que incorpore incentivos. Hace presente que se desprende de la información entregada por el Sr. Arenas que en el caso del Director del Servicio de Salud de la V Región, el porcentaje de asignación de alta dirección pública aprobado por el Ministerio de Hacienda lo deja en iguales o peores condiciones si es que no cumple con el convenio de desempeño, dado que el incumplimiento del mismo significa un castigo en las remuneraciones, en lugar de constituir el cumplimiento de metas un incremento en las remuneraciones. Junto con esto señala que a su juicio habría que concebir un sistema paralelo o mixto que permita acceder a directivos de alto nivel en ciertos servicios claves y corregir situaciones que se han ido constatando en el sistema de remuneraciones vigente. Señaló a modo de ejemplo que le extrañaban ciertas situaciones de hecho, como las remuneraciones de algunos cargos de segundo nivel de la Unidad de Análisis Financiero y los directivos de primer nivel para los Servicios de Salud de Valparaíso y Viña del Mar. Se debieran buscar fórmulas para reconocer particularidades como la escasez de profesionales para determinados cargos, o incluso privilegiar la búsqueda de profesionales especialmente calificados en un área donde el propio gobierno reconozca prioridades. El Consejo tiene atribuciones para incorporar este tipo de criterios si se fundamenta y anexan los antecedentes suficientes para respaldarlo Por último plantea la solicitud formal de contar con el estudio de remuneraciones del sector público de la Dipres para poder informarse mejor y poder aportar a la reflexión con mejores herramientas.

La Sra. Presidenta plantea que específicamente en el sector salud hay jefaturas que no tienen la obligación de dedicación exclusiva, por lo que si postulan a cargos directivos no les convendría y quizás se retiren del proceso de selección. Por esta razón, pregunta cuando terminaría esta situación que sólo se da en el sector salud.

El Consejero Waissbluth solicita que ahora que el proceso de selección de salud está desarrollándose se explicita a los candidatos las remuneraciones exactas así como condiciones de incentivos y otras prestaciones, de manera de saber claramente cuántos de ellos se retiran del proceso por motivos remuneracionales.

Respecto de este tema el Sr. Koldo Echebarría señala que es un peligro concebir un sistema que intente mejorar la situación de personas que estaban en el cargo. Agrega que considera que las variables de asignación no deben ser burocráticas ni estáticas. Por otra parte, el valor sancionatorio del convenio de desempeño puede llevar a una situación complicada. Sugiere al respecto que el Ministerio de Hacienda analice la posibilidad de estipular un porcentaje fijo y que se establezca separadamente el porcentaje variable asociado al cumplimiento del convenio de desempeño.

Con relación a los comentarios de los Consejeros, el Sr. Arenas rescata la idea que ésta es una de las mayores reformas del Estado y que da fruto a un sistema y a una institucionalidad muy avanzada con respecto al contexto latinoamericano e incluso de los países de la OECD. A su juicio es un diseño que puede ser mejorado aún cuando estima que no sería posible modificarlo durante esta administración, pero que se debe trabajar identificando las reformas necesarias. Con respecto al mecanismo para fijar las asignaciones indica que la voluntad de trabajo conjunto está presente así como también los espacios para trabajar en la construcción de un lenguaje común en esta materia. Manifiesta la disponibilidad para discutir y analizar alternativas globales al igual que el análisis de casos específicos de manera de incorporar la complejidad de cada situación. Junto con esto enfatiza el hecho que la Dirección Nacional del Servicio Civil es parte del Ministerio de Hacienda lo que facilita las comunicaciones y coordinaciones.

El Consejero Guzmán plantea que discrepa con el sr. Arenas con relación a que los tiempos políticos no estén dados para posibles modificaciones legales. La Consejera Brahm refuerza esta idea señalando que ha habido modificaciones a iniciativas legales recientemente aprobadas.

Posteriormente el Sr. Arenas señala que es posible compartir la información sobre remuneraciones que posee la Dipres y que sólo debe ser solicitada a través de la Directora del Servicio Civil.

El Consejero Waissbluth solicita información comparada al Sr. Echebarría quien señala que existe un estudio de experiencias internacionales efectuado por el BID que se compromete a enviar. Por último el Consejero enfatiza que es necesario tener presente que se ha hecho un cambio radical en el sistema. Antes los profesionales ejercían cargos directivos debido a que tenían aspiraciones políticas, en cambio hoy día la motivación es diferente.

La Sra. Presidenta concluye el tema indicando que cuando se analice a futuro una asignación de alta dirección pública, se tendrán en consideración las rentas del primer, segundo y tercer nivel y solicita al Sr. Arenas poder contar con los especialistas de su departamento en dichas discusiones. Asimismo indica que el Consejo podrá desarrollar iniciativas para el mejoramiento del sistema y motivar a los profesionales a través del convencimiento que la experiencia de trabajo en la administración pública le agrega valor al currículo de un profesional.

Se agradece la presencia del Sr. Arenas y del Sr. Pardo y se retiran de la sesión a las 10:50 hrs.

Posteriormente el Consejero Waissbluth indica la necesidad de establecer un plazo para el planteamiento de los términos de referencia del estudio de remuneraciones. Por su parte el Consejero Guzmán solicita que esta acta contenga un detalle de los puntos claves que han sido discutidos.

Dada la necesidad de contar con información detallada del proceso de determinación de la asignación de alta dirección pública, se acuerda solicitar formalmente al Director de Presupuestos lo siguiente:

1. Los estudios de remuneraciones del sector público que disponga;
2. Las fórmulas utilizadas para los cálculos de la asignación de Dirección Superior y funciones críticas.
3. Sugerencia de procedimientos a seguir para continuar con el trabajo conjunto entre la Dipres y el Consejo en estas materias. **Ver Acuerdo N° 2.**

Con relación a los términos de referencia para el estudio de remuneraciones del sector público que encargará la Dirección Nacional del Servicio Civil, se establece que serán analizados la primera semana de octubre de manera de dar cumplimiento a los Acuerdos N° 2 del 28 de julio de 2004 y N° 8 del 20 de agosto de 2004. Con respecto a este tema la Consejera Costa solicita que el Servicio Civil cuente con un profesional experto en materias remuneracionales.

Se acuerda que la próxima sesión de Consejo se analizará la asignación de Alta Dirección Pública para el cargo de Director Nacional de CENABAST. Para esto se solicitará a la Dirección de Presupuesto la información necesaria y la presencia del Sr. Enrique Arancibia en dicha sesión. **Ver Acuerdo N° 3.**

Posteriormente la Sra. Presidenta cede la palabra al Sr. Koldo Echebarría quien explica la participación del BID en el proceso de discusión de la Ley 19.882 y de la constitución del Servicio Civil. Es así como dentro del programa de asesoramiento el BID ha participado con especialistas en estas materias ofreciendo experiencia comparada. En este contexto, el país solicitó al BID un préstamo que ascendería a la suma de 5 millones de dólares (3,5 millones de aporte BID más el aporte de Chile) para el desarrollo de un programa de fortalecimiento de la Dirección Nacional del Servicio Civil que se desarrollará en 30 meses. El motivo de la presente misión del BID es establecer conjuntamente cuáles serán los componentes básicos del programa. Hasta el momento se han analizado ideas

relativas a soporte para el sistema de alta dirección pública, apoyo en estudios, apoyo a los procesos de concursabilidad, fortalecimiento de las oficinas de personal de los ministerios y establecimiento de un sistema de información para el Servicio Civil. Junto con esto, el BID aportará los servicios de consultoría del Sr. Francisco Longo quien asesorará específicamente al sistema de alta dirección pública y también servicios de consultoría para el desarrollo del sistema de información. En términos generales se estima que el proyecto debiera estar aprobado en el mes de enero de 2005 de modo de comenzar a operar prontamente.

El Consejero Guzmán plantea su preocupación por la capacidad de implementación de los objetivos estratégicos de la Dirección Nacional del Servicio Civil y sugiere analizar de qué manera el programa BID puede colaborar en esa dirección.

La Consejera Costa señala que le preocupa la vinculación que debiera existir entre los Programa de Mejoramiento de la Gestión y los Convenios de Desempeño que suscribirán los altos directivos públicos. Por otra parte agrega que es necesario realizar un seguimiento de los nuevos directivos públicos nombrados a través del sistema.

El Consejero Waissbluth sugiere que no se plantee un proyecto de informática sino más bien que sea concebido como un plan de gestión apoyado informáticamente, ya que a su juicio, aun queda mucho por establecer en materia de procesos, así como estimación de la dotación que se requerirá en el momento del máximo de carga de trabajo a inicios del 2006. Asimismo hace mención al sistema de gestión de Recursos Humanos elaborado en el Servicio de Impuestos Internos donde se desarrolló un software que pudiera ser utilizado como una experiencia que el Servicio Civil replique para el conjunto de la administración, contribuyendo de manera significativa con el posicionamiento del servicio.

La Consejera Brahm señala su preocupación por los ritmos con los cuales se está trabajando, ya que sólo se ha trabajado con 7 servicios en el sistema. Al respecto la Sra. Presidenta complementa señalando la inquietud de cuál sería el número de cargos adecuado en esta etapa.

El Sr. Echebarría plantea que, a su juicio, más importante que el número de concursos, es consolidar los procesos y crear la capacidad en el servicio. A partir de esto en el futuro podrán seleccionar todos los cargos que sean necesarios. Asimismo indica que es más conveniente en esta etapa centrarse en los concursos de segundo nivel. Al respecto el Consejero Guzmán plantea su discrepancia debido a que existe una etapa de los concursos que es muy difícil de automatizar que dice relación con la evaluación que realiza el Consejo de los postulantes finales. Por su parte el Consejero Waissbluth señala que dentro del plan de gestión, deberá estimarse la carga de trabajo que implicará para la institución hacer frente al período crítico de cambio de gobierno que tal como señalara la Consejera Costa, podría extenderse hasta un año por la aplicación del Artículo 59 de la Ley 19.882.

A las 11:35 hrs. hace abandono de la sesión el Consejero Guzmán.

Se adjunta Resumen Ejecutivo de los acuerdos adoptados en la sesión.

En esta sesión se hizo entrega de los siguientes documentos:

a) Versión final del Reglamento del Consejo de Alta Dirección Pública. Se hace mención al acuerdo establecido que este reglamento regirá el funcionamiento del Consejo mientras transcurra el proceso de revisión por Contraloría General de la República. Si no se reciben comentarios dentro de las próximas 24 hrs. se entenderá por aprobado.

Siendo las 11:45 hrs. se da término a la sesión.

Sra. Catalina Bau A., Presidenta. _____

Sra. María Luisa Brahm B., Consejera _____

Sra. Rosanna Costa C., Consejera _____

Sr. José Florencio Guzmán C., Consejero _____

Sr. Mario Weissbluth S., Consejero _____

Sr. Christian Hansen C., Secretario _____