

Distribución de Recursos Presupuestarios para Capacitación en el Gobierno Central¹

Miguel Ángel Cornejo Rallo*

Resumen

Cada año los organismos públicos incluidos en la Ley de Presupuestos reciben una asignación de recursos para realizar actividades de capacitación. El año 2003 se destinaron más de M\$ 6.000 millones de pesos. A pesar del constante aumento de los recursos y el aumento de la cobertura, la distribución de estos recursos entre los distintos organismos es desigual. El análisis por quintiles permite observar que el conjunto de instituciones que tiene el menor per capita de capacitación recibe el 30% de los recursos pero agrupa a casi el 60% de los funcionarios. Por su parte, el quintil que agrupa a los organismos de mayor per capita obtiene casi el 29% de los recursos pero solamente incluye al 8% de los funcionarios.

<Capacitación> <Recursos Humanos> <Presupuesto>

Abstract

One a year the public organisms included in the Law of Budgets receive an assignment of resources to carry out training activities. The year 2003 were dedicated more than M \$6.000 million pesos. In spite of the constant increase of the resources and the increase of the covering, the distribution of these resources among the different organisms is unequal. The analysis for quintiles allows to observe that the group of institutions that has the minor per capita of training receives 30% of the resources but it contains to almost 60% of the officials. On the other hand, the quintile that contains to the organisms of bigger per capita almost obtains the 29% of the resources but it only includes to 8% of the officials.

* Magíster (c) en Gobierno y Gerencia Pública, U. de Chile. Diploma en Gobierno y Gerencia Pública, U. de Chile. Administrador Público y Licenciado en Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile. Ha sido Jefe del Subdepartamento de Recursos Humanos del Instituto de Salud Pública y Subjefe del Departamento de Personal de Gendarmería de Chile. Académico Instructor del Dpto. de Gobierno y Gestión Pública, INAP.

1. Introducción

La capacitación de los funcionarios públicos es una actividad relevante en la institucionalidad del Gobierno Central en Chile. La Ley N° 18.575² Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, principal texto normativo de la administración pública chilena, señala en su artículo 17 que la Administración asegurará la capacitación y el perfeccionamiento de su personal, conducentes a obtener la formación y los conocimientos necesarios para el desempeño de la función pública. Establece además, en su artículo 50, inciso sexto, que el Presupuesto de la Nación considerará globalmente o por organismo los recursos necesarios para la capacitación.

En el marco de esta normativa, y desde el año 1986, las instituciones públicas reciben una asignación específica de recursos, a través de una glosa presupuestaria, para la realización de acciones de capacitación. No obstante, esta legislación no establece un mecanismo general de asignación presupuestaria que permita determinar el monto de los recursos para las actividades de capacitación de los distintos organismos.

Un antecedente importante a considerar, se encuentra en el “Acuerdo Gobierno — ANEF³ para la Modernización de la Capacitación en el Sector Público” de octubre del año 1995. En dicho acuerdo, el Gobierno se comprometió a elevar los recursos fiscales destinados a la capacitación hasta alcanzar el 1% de las remuneraciones imponibles del personal. En este documento el Gobierno relevó la estrecha relación existente entre el proceso de modernización de la gestión pública y la capacitación de los funcionarios públicos, asimismo, se destacó la necesidad de no sólo aumentar la inversión en acciones de capacitación sino que “hacerlo de modo de asegurar que dichos recursos contribuyan a elevar la eficiencia y la productividad en los Servicios Públicos”⁴.

Por último, la política del Gobierno estableció mecanismos para que los Servicios logaran un incremento de los fondos destinados a capacitación a partir de la Ley de Presupuestos del año siguiente, así como el establecimiento de lineamientos metodológicos para la planificación, ejecución y evaluación de las actividades de capacitación.

Cabe destacar que desde el año 1991 los recursos destinados por el Estado, así como la cobertura de la capacitación han aumentado considerablemente. Durante la primera mitad de la década de los noventa, y principalmente, durante el primer gobierno de la Concertación, la capacitación de los funcionarios públicos fue objeto de una importante inyección de recursos. Según Marcel y Tohá (1998: 606), entre 1990 y 1996, la inversión en capacitación de los funcionarios públicos se habría cuadruplicado.

Según datos del SENCE⁵, en el año 1990 el total del presupuesto asignado para capacitación alcanzó a los 502 millones de pesos (del año 2002), capacitándose 11.725 participantes (cabe destacar que el SENCE entiende por participante a todo funcionario que hubiere asistido una o más veces en el año a cursos de capacitación) de un total de 114.817 funcionarios. El año 2003, se destinaron 6.167 millones de pesos, capacitándose 106.097 participantes de un total de 132.298.

Por tanto, considerando los antecedentes del Acuerdo de 1995 y la información disponible, se observa que el Gobierno chileno ha vinculado la asignación de recursos presupuestarios destinados a capacitación con el nivel de gasto en remuneraciones. Sin embargo, no se ha establecido una política o mecanismo para la distribución de estos recursos.

2. Problema de Investigación y Metodología

La literatura internacional sobre la capacitación de funcionarios en el sector público es diversa, sin embargo no se han encontrado estudios que describan y expliquen la asignación de recursos entre distintos organismos públicos. Durante la primera mitad de los 90' hay un estudio que se centra en los mecanismos necesarios para el mejoramiento de la capacitación en el sector público, mediante la adaptación de los programas de capacitación a los diferentes estilos de aprendizaje de los funcionarios (SIMS Y SIMS: 1991). También, hay un estudio que realiza una evaluación respecto de la factibilidad de incorporar capacitación para el aprendizaje de destrezas (apprenticeship training) en las instituciones públicas (RICCUCCI, N.: 1991), y otro que destaca la importancia de desarrollar un clima de aprendizaje en el desarrollo de programas de capacitación mediante contratos psicológicos entre los funcionarios beneficiarios de actividades de capacitación y los capacitadores (SIMS: 1992). Un importante artículo de investigación se refiere a la evaluación de los programas de capacitación respecto de su impacto en la productividad de los empleados y organismos públicos (SIMS, R.: 1993).

Ya en la segunda mitad de los noventa se encuentra un estudio evaluativo de las prácticas asociadas a los procesos de capacitación en los organismos públicos (GRAY, G. et al.: 1997) y otro respecto de técnicas específicas de capacitación como el coaching ejecutivo y su impacto en la productividad en organizaciones públicas (OLIVERO, G. et. al.: 1997).

Los estudios más actuales como el de Jacobson y otros (2002) destacan la contribución de un sistema de capacitación bien diseñado para el desempeño de las organizaciones públicas y la ausencia de estudios comparativos sobre la capacitación en el gobierno local. Bjornberg (2002) realiza un levantamiento de las mejores prácticas de capacitación y desarrollo en dos importantes agencias gubernamentales (Broward County, Florida y Hennepin County, Minnesota). Esta evaluación se realizó observando cuatro dimensiones del proceso: la percepción de los funcionarios respecto de la capacitación; la evaluación del aprendizaje obtenido, los cambios de conducta y el impacto, y, resultados de la actividad de capacitación.

En el caso de Chile, la situación de estudios en el tema de "capacitación en el sector público" no es distinta. Es por ello, que se considera importante conocer cómo es la distribución de recursos presupuestarios destinados a capacitación entre los diferentes organismos públicos en Chile, como punto de partida para poder evaluar la política estatal de asignación de recursos para capacitación. El presente estudio describe y analiza dicha distribución, con datos disponibles del año 2003.

Para la realización de este trabajo se consideró un conjunto de instituciones públicas (168) en función de su presupuesto per capita, ordenadas por quintiles de presupuesto, utilizando el monto “per capita” como un indicador de la asignación que estima los recursos presupuestarios que podrían destinarse a cada funcionario de un organismo, durante el periodo de vigencia de dicho presupuesto, representando el valor de mayor igualdad en la asignación de recursos. Este indicador es representativo del resultado de la distribución ya que la comparación entre montos absolutos puede inducir a confusiones. Si dos organismos públicos cuentan con el mismo nivel de recursos, pero difieren en el número de funcionarios a los cuales destinar dichos recursos, no sería posible señalar que existe igualdad entre ambos.

En la práctica los organismos públicos se alejan de dicho valor. No todos los funcionarios son beneficiarios de actividades de capacitación y los beneficiados no reciben una asignación igualitaria de recursos, incluso, es posible que un mismo funcionario participe en una o más actividades de capacitación.

A continuación, se describirá la situación de los recursos humanos y la capacitación en Chile. Luego, se describe y analiza la distribución de recursos presupuestarios para capacitación. Y por último, se presentan las conclusiones en base al análisis de toda la información entregada.

3. Recursos Humanos y Capacitación en el Gobierno Central

3.1. Recursos Humanos del Gobierno Central

El sector público chileno está conformado por un conjunto diverso de organismos. Según la clasificación utilizada para realizar las estadísticas de las finanzas públicas⁶, en el caso del sector público chileno las normas institucionales permiten distinguir al menos siete categorías:

1. Instituciones centralizadas: corresponden a los organismos que colaboran directamente con el Presidente de la República en la Administración del Estado y aquellos que actúan con la personalidad jurídica y los bienes y recursos del Fisco. Incluyen a los ministerios, intendencias y gobernaciones y los servicios centralizados sometidos a la supervigilancia del Presidente a través del Ministerio respectivo.
2. Entidades estatales autónomas o regidas por normas especiales: comprenden aquellos poderes del Estado y de la Administración que cuentan con normas constitucionales especiales, incluyendo al Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los Tribunales Electorales Regionales, las Fuerzas Armadas y de Orden y el Ministerio Público.
3. Instituciones descentralizadas: incluyen servicios públicos organizados como instituciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se relacionan con el Presidente de la República a través de un ministerio.
4. Instituciones públicas autónomas sin fines de lucro: corresponden a corporaciones de

derecho público cuya administración es ejercida autónomamente en virtud de leyes especiales. Abarcan fundamentalmente a las denominadas Entidades Estatales de Educación Superior –EEES– (Universidades, Institutos Profesionales y Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas). En algunos casos, de estas instituciones dependen radios, canales de televisión, teatros.

5. Municipalidades: son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargadas de la administración local de cada comuna.

6. Empresas públicas: corresponden a las empresas del Estado creadas por ley, y aquellas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al cincuenta por ciento.

7. Banco Central: este es un organismo autónomo, de rango constitucional, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Sus funciones abarcan la regulación de la cantidad de dinero y de crédito en circulación, la ejecución de operaciones de crédito y cambios internacionales y la dictación de normas en materia monetaria, crediticia, financiera y de cambios internacionales.

Las categorías 1 a 4 corresponden aproximadamente al concepto de Gobierno Central en la nomenclatura del Fondo Monetario Internacional (FMI) y sumadas a las Municipalidades conforman el Gobierno General. Si a éstas se agrega la categoría 6, con la excepción del Banco del Estado, se abarca al denominado Sector Público no Financiero. Por último, la consideración de la categoría 7, el Banco Central, y del Banco del Estado permiten observar al Sector Público Chileno.

Durante el año 2003 el Gobierno Central contó con 156.182 funcionarios públicos civiles. Estos funcionarios presentan distintos status en su vínculo jurídico con la Administración del Estado. Así, y según el vínculo jurídico se distingue entre funcionarios públicos (sean de planta o a contrata) y personas contratadas a honorarios. Ver Tablas N° 1 y 2.

Tabla N° 1
Funcionarios Públicos Civiles Gobierno Central por Planta 2003

Gobierno Central	N°	%
Administración Central	73.331	47.0
Servicio de Salud		
Médicos	13.678	8.7
No Médicos	62.060	39.7
Poder Judicial y Legislativo	7.113	4.5
Total	156.182	100.0

Fuente: DIPRES (2004) Informe de Finanzas Públicas 2004, Pág. 82.

Los funcionarios públicos son aquellas personas que ejercen un cargo público a través del cual se realiza una función administrativa, y cuya relación laboral se encuentra regulada por el Estatuto Administrativo, Ley N° 18.834. Estos funcionarios pueden ser de planta o a contrata.

De planta son aquellos que corresponden al conjunto de cargos permanentes asignados por la ley en la planta de cada institución y se dividen en dos categorías:

- a) De carrera, es decir, ingresan por concurso público, gozan de estabilidad en el empleo y se les aplica la carrera funcionaria. La Ley N° 18.834 identifica las plantas de Directivos, Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares. Ver Tabla N° 3.
- b) De exclusiva confianza, es decir, aquellos que pueden ser libremente designados y removidos en su cargo por el Presidente de la República o la autoridad facultada para disponer el nombramiento.

Por su parte los funcionarios a contrata, son cargos de carácter transitorio que se consultan en la dotación de una institución y que se contabilizan dentro de la dotación máxima fijada por la Ley de Presupuestos para cada servicio. Estos cargos duran, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, pudiendo renovarse indefinidamente.

Las personas naturales contratadas a honorarios son aquellas vinculadas bajo las normas civiles de arrendamiento de servicios inmateriales. No tienen el carácter de funcionarios y carecen de responsabilidad administrativa. Hay dos tipos de contratos a honorarios:

- a) Honorarios asimilados a grado: En estos casos las remuneraciones pactadas deben asimilarse a uno de los grados de la escala de remuneraciones aplicable al Servicio, pasando a formar parte de la dotación máxima asignada a cada entidad.
- b) Honorarios a suma alzada: El monto del honorario se fija sin relación a los grados de las escalas remuneratorias.

Tabla N° 2
Funcionarios Públicos Civiles Gobierno Central por Calidad Jurídica 2003

Calidad Jurídica	N°	%
Planta	84.514	54.1
Contrata	69.470	44.5
Honorarios Asimilado a Grado y Otro	2.198	1.4
Total	156.182	100

Fuente: DIPRES (2004) Informe de Finanzas Públicas 2004, Pág. 93.

Tabla N° 3
Funcionarios Públicos Civiles Gobierno Central por Planta 2003
(regidos por la Escala Única de Sueldos)

Planta	N°	%
Directivos	6.361	5.2
Profesionales	28.639	23.4
Técnicos	42.380	34.7
Administrativos	25.424	20.8
Auxiliares	19.425	15.8
Total	122.229	100.0

Fuente: DIPRES (2004) Informe de Finanzas Públicas 2004, Pág. 101.

3.2. Capacitación en el Gobierno Central

El Estatuto Administrativo, Ley N° 18.834, establece en su artículo 21, que se entenderá por capacitación el conjunto de actividades permanentes, organizadas y sistemáticas destinadas a que los funcionarios desarrollen, complementen, perfeccionen o actualicen los conocimientos y destrezas necesarios para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias.

Asimismo, el artículo 22 establece que existirán distintos tipos de capacitación.

- a) La capacitación para el ascenso que corresponde a aquella que habilita a los funcionarios para asumir cargos superiores.
- b) La capacitación de perfeccionamiento, que tiene por objeto mejorar el desempeño del funcionario en el cargo que ocupa.
- c) La capacitación voluntaria, que corresponde a aquella de interés para la institución, y que no está ligada a un cargo determinado ni es habilitante para el ascenso.

La definición de la legislación distingue entre capacitación y educación, al señalar que los estudios de educación básica, media o superior y los cursos de post-grado conducentes a la obtención de un grado académico, no se considerarán actividades de capacitación y que por tanto no son de responsabilidad de la institución (artículo 23).

Actualmente, el presupuesto para acciones de capacitación se especifica en una glosa y su asignación, según el clasificador presupuestario⁷ se efectúa en el Subtítulo 22, Bienes y Servicios de Consumo, Item 11, Servicios Técnicos y Profesionales, Asignación 002 Cursos de Capacitación y comprende los gastos inherentes a los programas de capacitación, sean éstos ejecutados directamente por el Servicio con su propio personal o con personas ajenas a él consideradas idóneas, o a través de organismos externos de capacitación, públicos o privados, acorde con el monto de recursos establecidos en la glosa presupuestaria.

A partir de la década de los noventa, con el advenimiento del régimen democrático, la capacitación laboral ocupó un espacio dentro del programa de modernización de la gestión pública⁸, no obstante que en el área de los recursos humanos, el Gobierno de Patricio Aylwin puso énfasis en efectuar un aumento sostenido de los niveles de salario público, la formalización de las asociaciones de funcionarios (ORREGO, 1999: 20), la adecuación de las plantas de personal de un número importante de instituciones y la realización de ajustes destinados a racionalizar el sistema de remuneraciones de los empleados públicos (MARCEL Y TOHÁ, 1998: 600).

En octubre del año 1995, y con el objeto de complementar la mayor asignación de recursos por parte del Estado para la capacitación de los funcionarios públicos, el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle entregó los lineamientos para la modernización del sistema de capacitación para el sector público. Dicha política tenía su origen en las negociaciones y acuerdos alcanzados por el Gobierno y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) entre noviembre de 1994 y junio de 1995⁹.

La definición del Gobierno enfatizaba la estrecha relación existente entre el proceso de modernización de la gestión pública y la capacitación de los funcionarios públicos. Asimismo, destacaba la necesidad de no sólo aumentar la inversión en acciones de capacitación sino que “hacerlo de modo de asegurar que dichos recursos contribuyan a elevar la eficiencia y la productividad en los Servicios Públicos”¹⁰. Los compromisos específicos del Gobierno en la materia fueron:

- a) elevar los recursos fiscales destinados a la capacitación hasta alcanzar el 1% de las remuneraciones imponibles del personal;
- b) desarrollar un conjunto de medidas destinadas a elevar la pertinencia y efectividad de la capacitación en el sector público y
- c) crear instancias de participación para que los funcionarios y la dirección de los servicios públicos puedan lograr acuerdos sustantivos en torno a las políticas y programas de capacitación a desarrollar en dichos Servicios¹¹.

La política del Gobierno estableció mecanismos para que los Servicios lograran un incremento de los fondos destinados a capacitación a partir de la Ley de Presupuestos de 1996, así como el establecimiento de lineamientos metodológicos para la planificación, ejecución y evaluación de las actividades de capacitación¹².

Pero sin duda que uno de los elementos más importantes de la nueva política tenía relación con el establecimiento de los Comités de Capacitación¹³. El objetivo explícito para dichos Comités era “promover una mayor participación y compromiso de los funcionarios en torno a su propio perfeccionamiento y el incremento de la eficiencia y productividad de las instituciones públicas”¹⁴.

En el año 1996 se estableció una red de capacitación, compuesta por los responsables de la materia en cada Servicio, y se orientó a apoyar las nuevas políticas respecto de la capacitación e implementar talleres de formación de los encargados. Ese mismo año, se inició la aplicación

del Software SISPUBLI, desarrollado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) con el objeto de registrar las actividades de capacitación efectuadas en los Servicios, sus programas, las consultoras, los niveles de inversión, las categorías del personal calificado, entre otros elementos, y de ese modo poder realizar una adecuada evaluación y planificación en estas materias (ORREGO, 1996).

El Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública 1997 – 2000, impulsado por el Gobierno del Presidente Frei, consideró el impulso de una política descentralizada de capacitación y reforzó la meta de invertir el 1% de las remuneraciones por Servicio en capacitación, así como mejorar la pertinencia y calidad de la misma (ORREGO, 1999: 16).

En el año 1998 se estableció por ley que todos los Servicios Públicos debían confeccionar, anualmente, programas en que plantearan metas de mejoramiento de su desempeño que, de acuerdo a la obtención de resultados positivos, permitían un incremento en las remuneraciones de los funcionarios a través de una asignación de modernización convenida con la ANEF en el año 1997. Estos instrumentos se conocen como los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG)¹⁵.

En el año 2001, y bajo la administración del Presidente Lagos, estos PMG se uniformaron temática y metodológicamente, con el objeto de mejorar áreas estratégicas para la gestión pública, incluyendo ahí el área de capacitación¹⁶.

El PMG de capacitación establece como objetivo “desarrollar competencias que permitan a los funcionarios mejorar su desempeño en las áreas clave de funcionamiento de la institución, con participación de los funcionarios”¹⁷. Asimismo, establece como metas el funcionamiento de los Comités Bipartitos de Capacitación, la elaboración de planes anuales, informes de evaluación, programas de seguimiento, la ejecución oportuna de los planes y la difusión de los procesos y resultados a todos los funcionarios.

4. Distribución de recursos presupuestarios para capacitación.

La capacitación de los funcionarios del sector público ha sido objeto de una importante inyección de recursos durante los gobiernos de la Concertación. Según Larraechea (1999: 200), en 1989 se destinaban tan sólo 26 millones de pesos para acciones de capacitación en el sector público, llegando esos recursos a los 3 mil 137 millones de pesos en el año 1997.

En la misma línea, el Acuerdo Gobierno – ANEF sobre modernización de la capacitación en el sector público destaca el hecho de que entre 1990 y 1994 los recursos de capacitación aumentaron en más de un 300%, pasando de ese modo de una cobertura del 10% de funcionarios capacitados a más de un 20%.

Según datos del SENCE, en el año 1990 el total del presupuesto asignado para capacitación alcanzó a los 502 millones de pesos (del año 2002), lo que permitió capacitar a 11.725 participantes. Cabe destacar que el SENCE entiende por participante a todo funcionario que hubiere asistido una o más veces en el año, a cursos de capacitación. Una década después el presupuesto era de más de 4.500 millones de pesos (del año 2002), permitiendo la capacitación de más de 35 mil participantes. La tabla que se presenta a continuación muestra las cifras provistas por el SISPUBLI, respecto del total de presupuesto para capacitación desde el año 1990 hasta el año 2003 (en pesos del año 2002), el número de participantes y el per capita correspondiente.

Tabla N° 4
Presupuesto de Capacitación en el Gobierno Central 1990 - 2003
(en pesos del año 2002)

Años	Ppto asignado	Participantes	Ppto per capita
1990	502.949.074	11.725	42.895
1991	1.030.644.894	22.875	45.056
1992	1.783.540.166	22.412	79.850
1993	2.312.266.979	26.912	85.920
1994	2.201.256.580	23.359	94.236
1995	1.887.245.309	25.534	73.911
1996	2.475.180.171	32.761	75.553
1997	3.811.901.431	54.808	69.550
1998	4.832.613.105	62.110	77.807
1999	4.613.860.555	51.101	90.289
2000	4.539.240.418	35.648	127.335
2001	5.011.943.290	78.959	63.475
2002	5.131.470.000	93.528	54.866
2003	6.167.840.001	106.097	58.134

Fuente: SISPUBLI, www.sispubli.cl

Existen dos observaciones importantes respecto del per capita por participante señalado en el cuadro anterior. La primera se relaciona con la ejecución del presupuesto para actividades de capacitación. Según datos del SISPUBLI, durante el año 2003 se ejecutó solo un 70,9% del total del presupuesto asignado para capacitación, por lo que dicho per capita no es completamente representativo. La segunda observación se vincula al ítem de asignación de los recursos. Para el año 2003, sólo un 50% del presupuesto ejecutado se destinó a la contratación de cursos con terceros y un 5% al pago de profesores y monitores, lo que implica que un porcentaje importante de los recursos se destinó a otros gastos inherentes a la capacitación (34%), a la atención de los participantes (6%) y a la realización de estudios de detección de necesidades y evaluación de acciones (1%). Por lo anterior, el per capita efectivo por participante para el año 2003 es menor que el señalado en la tabla N° 4 para dicho año.

Sin duda, las cifras muestran un incremento sostenido tanto de recursos destinados como del número de beneficiarios participantes en actividades de capacitación. Se observa también, el

cumplimiento de uno de los objetivos transversales de los gobiernos de la Concertación en esta materia como es el aumento de la cobertura.

Respecto del número de funcionarios las cifras también muestran un fuerte incremento. Tan solo entre el año 2001 y 2003 se incrementaron en 10 mil los funcionarios capacitados. De hecho, la cobertura del año 2003 fue de un 40.2%. La Tabla N° 5 muestra para los años 2001 a 2003 el número de funcionarios capacitados según la planta a la que pertenecen.

Tabla N° 5
Funcionarios capacitados por planta 2001 - 2003

Planta	2001		2002		2003	
	N°	%	N°	%	N°	%
Directivos	4.951	11.3	4.816	9.9	3.920	7.4
Fiscalizadores	1.847	4.2	1.904	3.9	2.189	4.1
Profesionales	11.829	27	14.324	29.4	15.598	29.3
Técnicos	6.887	15.7	7.606	15.6	8.557	16
Administrativos	9.858	22.5	10.398	21.3	12.999	24.4
Auxiliares	3.415	7.8	4.222	8.7	4.685	8.8
Otros	5.038	11.4	5.346	11	5.290	9.9
Total	43.825	100	48.616	100	53.238	100

Fuente: SISPUBLI, www.sispubli.cl

La evidencia muestra que la asignación de recursos varía según la planta a la que pertenece el funcionario. Durante los años 2001 a 2003, cerca del 50% de los funcionarios que se beneficiaron de actividades de capacitación pertenecen a las plantas de profesionales y administrativos. Destaca el hecho de que los funcionarios de la planta de técnicos, siendo el 35% de los funcionarios regidos por la E.U.S., representan sólo el 16% de los beneficiarios de la capacitación (datos para el año 2003).

Para describir la distribución de esta asignación de los recursos para capacitación se consideran un conjunto de instituciones públicas (168) en función de su presupuesto per capita y se ordenan en quintiles de presupuesto. Este presupuesto per capita estima los recursos que podrían destinarse a cada funcionario de un organismo durante el periodo de vigencia de dicho presupuesto y representa la medida de mayor igualdad en la asignación de recursos. En la práctica los organismos públicos se alejan de dicha medida. No todos los funcionarios son beneficiarios de actividades de capacitación. Los funcionarios beneficiados no reciben una asignación igualitaria de recursos, y es posible que un mismo funcionario participe en una o más actividades de capacitación.

El Quintil 1, que agrupa a las instituciones de menor per capita suma en total 2.354 millones de pesos, lo que equivale al 33% del presupuesto global, pero estas instituciones abarcan a 80.533 funcionarios, lo que equivale al 59% del total de funcionarios. Ver tabla N° 6.

Tabla N° 6
Distribución de Recursos para capacitación por Quintiles

	Presupuesto		Funcionarios		Per capita Promedio
Quintil 1	2.354.312	(33%)	80.533	(59.1%)	28.840
Quintil 2	927.510	(13%)	20.258	(14.9%)	46.758
Quintil 3	971.227	(13.6%)	15.232	(11.2%)	65.337
Quintil 4	820.822	(11.5%)	9.170	(6.7%)	97.458
Quintil 5	2.062.787	(28.9%)	11.156	(8.2%)	242.689
Total	7.136.658	(100%)	136.349	(100%)	

Fuente: Elaboración Propia

Por su parte, el Quintil 5, que agrupa a las instituciones de mayor per capita suma en conjunto 2.062 millones de pesos, lo que equivale al 28.9% del total, pero estas instituciones solo abarcan al 8.2% del total de funcionarios, es decir, 11.156. Esto muestra que la asignación de recursos para capacitación de los funcionarios públicos no solo es heterogénea sino que desigual.

Los Quintiles 3, 4 y 5 suman \$2.719 millones, lo que equivale al 38.1% del total de recursos, y abarcan a 45.200 funcionarios, es decir, el 32.8% de los funcionarios.

Tal como se señaló, este análisis mediante el per capita permite una comparación adecuada de la distribución de recursos para capacitación. Al comparar sólo presupuestos globales las conclusiones pueden ser diferentes. Por ejemplo, la Subsecretaría de Telecomunicaciones tuvo para el año 2003 un presupuesto de 29 millones de pesos, casi similar al del Servicio de Salud de Aysen, con 28.5 millones de pesos. Sin embargo, ambas instituciones difieren en su dotación de funcionarios por lo que sus posibilidades de capacitación son diferentes. Una situación similar ocurre al comparar instituciones con similar dotación (ver Tabla N° 7).

Tabla N° 7

Organismo Público	Presupuesto	D.M.A.	per capita
Subsecretaría de Telecomunicaciones	29.047.000	188	154.505
Servicio de Salud de Aysen	28.549.000	800	35.686
Servicio Nacional de Aduanas	365.453.000	1.385	263.866
Servicio de Salud Atacama	38.042.000	1.225	31.055

Fuente: Elaboración Propia

Estos datos muestran que la distribución de recursos para la capacitación de los funcionarios públicos es desigual. Ello significa que casi el 60% de los funcionarios públicos puede acceder a un número de horas de capacitación ostensiblemente menor que otros funcionarios públicos. A modo de ejemplo, se puede señalar que un Servicio Público cuyo per capita por funcionario es de \$320.000 al año, permitiría la contratación de 84.2 horas de capacitación en el año, tomando como referencia el valor de la hora SENCE para el año 2004 de \$3.800, mientras que un Servicio con un per capita \$16.000, podría contratar tan solo 4.2 horas de capacitación anualmente. Desde otra perspectiva podría señalarse que esta mayoría de funcionarios podría acceder a una capacitación de menor calidad debido a la menor asignación de recursos con que cuentan.

5. Conclusiones

Cada año los organismos públicos incluidos en la Ley de Presupuestos reciben una asignación de recursos para realizar actividades de capacitación. El año 2003 se destinaron más de M\$ 6.000 millones de pesos. A pesar del constante aumento de los recursos y el aumento de la cobertura, la distribución de estos recursos entre los distintos organismos es desigual. El análisis por quintiles permite observar que el conjunto de instituciones que tiene el menor per capita de capacitación recibe el 30% de los recursos pero agrupa a casi el 60% de los funcionarios. Por su parte, el quintil que agrupa a los organismos de mayor per capita obtiene casi el 29% de los recursos pero solamente incluye al 8% de los funcionarios.

Debido a las implicancias para el desarrollo de los funcionarios y la operación de las instituciones de esta desigual asignación de recursos para capacitación, cabe preguntarse por qué algunas instituciones tienen una mayor asignación de recursos que otras.

Una primera respuesta podría ser que dicha asignación refleja las necesidades reales de capacitación de sus funcionarios por lo que la asignación sería óptima y no cabría ningún tipo de cuestionamiento. Una segunda respuesta podría ser que dicha asignación no refleja las necesidades de capacitación de sus funcionarios y que algunas instituciones tienen ciertas características que le permiten obtener una mayor cantidad de recursos que otras, por lo que el resultado del proceso de asignación no es óptimo. En este caso, lo importante sería determinar qué características son las que poseen estas instituciones y si ellas están asociadas a un proceso racional de asignación de recursos.

Como consecuencia de la asociación que existe entre el nivel de gasto en personal, específicamente el gasto en remuneraciones imponibles y los recursos para capacitación, una posibilidad es que aquellas instituciones que tienen un mayor gasto en personal tienen una mayor asignación presupuestaria para capacitación.

Otra característica que podría influir en una mayor asignación de recursos para capacitación es el número de funcionarios de la institución. Esta variable está asociada al nivel de gasto en

personal, en el sentido de que un mayor número de funcionarios debería significar un mayor nivel de gatos. Sin embargo, debido a las diferencias en los sistemas de remuneraciones de las instituciones públicas y a la composición de las dotaciones de personal, dos instituciones con igual número de funcionarios pueden tener niveles distintos de gasto en personal. Este es el caso de la Superintendencias, que se rigen por la Escala única de fiscalizadores, lo que implica remuneraciones superiores a las establecidas a la escala única de sueldos, y donde un porcentaje importante de sus funcionarios son directivos y profesionales y fiscalizadores. Todo esto, implica una dotación de mayor costo que la de otras instituciones compuestas mayoritariamente por personal técnico, administrativo y auxiliar.

Otro elemento asociado es que en la medida que en las instituciones tienen un mayor número de funcionarios generan una mayor capacidad de presión sobre las autoridades, tanto de la misma institución como del nivel central para solicitar mayores recursos para capacitación independientemente de su nivel de gasto en personal. Por todas estas razones parece relevante contrastar en forma separada la relación entre el número de funcionarios y la asignación de recursos para capacitación.

Otro factor que podría influir en la asignación de recursos para capacitación es la capacidad de negociación de los directivos superiores durante el proceso presupuestario. Sin embargo, este factor no tendría relevancia cuando se observa que la evolución de los recursos solo muestra aumentos incrementales o reajustes cada año.

El conocimiento de cómo influyen todos estos factores debería permitir la formulación de una nueva política de asignación de recursos para capacitación entre los distintos organismos públicos. Dicha política debiera permitir antes que nada, que los recursos se asignen a aquellos organismos que tienen más necesidades de capacitación y desarrollo, lo que no necesariamente resulte en una distribución más igualitaria que la existente. Dicha política debiera tener una mayor consideración de la variable tiempo, especialmente cuando se observa que los organismos reciben cada año, en términos relativos, el mismo nivel de recursos que el año anterior, lo que no necesariamente refleja el cambio en las necesidades de capacitación.

Al destacar la importancia de la capacitación para mejorar la productividad de los funcionarios públicos y de reconocer el hecho básico de asignar niveles adecuados de recursos presupuestarios para realizarla, es medular que existan mecanismos claros y adecuados para asignar dichos recursos entre los distintos organismos que integran el Gobierno Central en Chile.

6. Bibliografía

ARMIJO, M. (2002).

Modernización Administrativa y de la Gestión Pública en Chile, en TOMASSINI, L. Y ARMIJO, M., Reforma y Modernización del Estado: Experiencias y Desafíos, Instituto de Asuntos Públicos, LOM Ediciones.

BJORNBERG, L. (2002).

Training and Development: Best Practices, Public Personnel Management, Vol 31, N° 4, Winter, 507 – 516.

DIPRES (2003).

Programa de Mejoramiento de la Gestión. Documento Técnico, en (www.dipres.cl)

FITZGERALD, W. (1992).

Training versus Development, Training & Development, N° 46.

GÓMEZ-MEJÍA, L., BALKIN D. y CARDY, R. (2000).

Gestión de Recursos Humanos, Ed. Prentice Hall, México.

GRAY, G. et. al. (1997).

Training Practices in State Government Agencies, Public Personnel Management, Vol 26, N° 2, Summer, 187 – 202.

GUZMÁN, M. (2003).

Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena, DIPRES, en (www.dipres.cl)

JACOBSON, W. et. al. (2002).

Examining Training in Large Municipalities: linking individual and organizational training needs, Public Personnel Management, Vol 31, N° 4, Winter, 485 – 506.

KLINGNER, D. y NALBANDIAN, J. (2002).

La Administración del Personal en el Sector Público, Ed. McGraw Hill, México.

LARRAECHEA, I. (1999).

Directrices y Resultados del Proceso de Modernización en el Sector Público Chileno, en DIPRES, Recursos Humanos en el Sector Público, DOLMEN Ediciones.

MARCEL, M. y TOHA, C. (1998).

Reforma del Estado y de la Gestión Pública, en CORTAZAR, R. Y VIAL, J. (editores), Construyendo Opciones: Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo, DOLMEN Ediciones.

OLIVERO, G. et. al. (1997).

Executive coaching as a transfer of training tool: effects on productivity in a public agency, Public Personnel Management, Vol 26, N° 4, Winter, 461 – 469.

ORREGO, C. (1999).

La Modernización de la Gestión Pública en Chile: Avances y Desafíos, Papeles de Trabajo N° 66, Corporación Tiempo 2 mil.

RAMÍREZ, A. (2002).

Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública. Lecciones y Aprendizajes de la experiencia chilena, en Revista Instituciones y Desarrollo N° 12-13. (www.iigov.org)

RICCUCCI, N. (1991).

Apprenticeship training in the public sector: its use and operation for meeting skilled craft needs, Public Personnel Management, Vol 20, N° 2, Summer, 181 – 193.

SIMS, R. y SIMS, S. (1994).

Managing Public Sector Training During times of financial stress, Public Personnel Management, Vol 23, N° 4, Winter, 611 – 630.

SIMS, R. y SIMS, S. (1991).

Improving Training in the Public Sector, Public Personnel Management, Vol 20, N° 1, Spring, 71 – 82.

SIMS, R. (1993).

Evaluating Public Sector Training Programs, Public Personnel Management, Vol 22, N° 4, Winter, 591 – 615.

SIMS, R. (1992).

Developing the Learning Climate in Public Sector Training Programs, Public Personnel Management, Vol 21, N° 3, Fall, 335 – 346.

SMITHEY, P. y LEWIS, G. (1998).

Gender, Race and Training in the Federal Civil Service, Public Administration Quarterly, Summer, 204 – 228.

7. Notas

¹Este artículo es parte de la tesis para optar al grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública. Agradezco los comentarios de Fabiola Marin G., Eduardo Araya M. y un árbitro anónimo. No obstante, el contenido es de exclusiva responsabilidad del autor.

²El Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del 13 de diciembre del 2000, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575.

³ANEF, es la sigla de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales. Para mayor información visitar www.anef.cl

⁴Oficio Circular N° 1599. Pág. 2.

⁵El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) supervisa la capacitación en el Sector Público a través del SISPUBLI, Sistema de Capacitación del Sector Público. Para mayor información visitar www.sispubli.cl

⁶Las Estadísticas de las Finanzas Públicas son elaboradas por la Dirección de Presupuestos en base a los lineamientos metodológicos del Fondo Monetario Internacional. Para mayor información visitar www.dipres.cl

⁷Mediante Decreto Supremo N° 854 (2004), del Ministerio de Hacienda, se estableció a contar del año 2005 un nuevo Clasificador Presupuestario. Esto modificó la forma en que se distribuyen los recursos presupuestarios para capacitación en los organismos públicos.

⁸Para distintas descripciones del proceso de modernización de la gestión pública en Chile ver: ARMILLO (2000); MARCEL y TOHA (1998); ORREGO (1999) y RAMÍREZ (2002).

⁹En noviembre de 1994 se acordó elevar los recursos asignados al financiamiento de las acciones de capacitación en el sector público hasta alcanzar el 1% de las remuneraciones imponibles de los funcionarios. Asimismo, se concordó revisar conjuntamente el funcionamiento del sistema de capacitación con el objeto de mejorar su eficacia, su equidad y su participación. El resultado del diagnóstico formó parte de un nuevo acuerdo alcanzado en junio de 1995 y de éste surgieron los lineamientos propuestos por el Gobierno en octubre del mismo año.

¹⁰Ver nota 5.

¹¹Ibid.

¹²Esencialmente se esperaba lograr un mayor fundamento para las acciones de capacitación, tanto desde la perspectiva técnica como operativa. Ello incluía la confección de Programas de Capacitación, estudios de detección de necesidades, el diseño de procedimientos de postulación y la definición de requisitos y criterios de selección de participantes, entre otros.

¹³Estos se conocen como Comités Bipartitos de Capacitación ya que están conformados tanto por directivos, profesionales y técnicos representantes de la dirección superior de los Servicios como por representantes de los funcionarios a través de sus Asociaciones.

¹⁴Oficio Circular N° 1599. Pág. 6.

¹⁵Al respecto ver GUZMÁN (2003) y RAMÍREZ (2002).

¹⁶Las áreas son Recursos Humanos, que incluye la Capacitación, Atención a Usuarios, Planificación / Control de Gestión, Auditoría Interna, Administración Financiera y Enfoque de Género. Para una descripción detallada ver GUZMÁN (2003) y la web de la Dirección de Presupuestos, www.dipres.cl.

¹⁷DIPRES (2003). Pág. 9.