



Documento de Trabajo

N°15

Una Nueva Visión para la Gestión del Servicio Civil en Chile

“Yuan de Examinación:

Una Introducción al Servicio Civil en Taiwán”

**Claudio Meléndez M.
Natalia Lizama P.**

Julio 2011
Facultad de Gobierno

“Yuan de Examinación: Una Introducción al Servicio Civil en Taiwán”

En este trabajo se explora una experiencia de desarrollo de servicio civil poco estudiada en Chile con el objetivo de entregar nuevas alternativas que permitan mejorar la calidad y eficiencia del servicio civil chileno.

La experiencia de servicio civil que se describe corresponde a Taiwán, lugar que ha tenido un vertiginoso desarrollo social y económico en los últimos 50 años. Numerosos académicos concuerdan en que el rol del Estado y su aparato burocrático han sido fundamentales en este proceso de desarrollo. El sistema de servicio civil ha tenido que cumplir con estrictos procedimientos y aplicación de exámenes para alcanzar un alto nivel de eficiencia y profesionalismo. Esta última tarea es desarrollada por el quinto poder de Taiwán, denominado *Yuan* de Examinación. La presentación de esta institución es una parte central de este trabajo.

Por otro lado, se entregan algunos indicadores que permiten determinar la situación en materia de servicio civil de Chile y una síntesis de propuestas presentadas por distintos sectores para el mejoramiento de nuestro servicio civil. Además, se destacan las principales características del modelo de servicio civil taiwanés en contraste con el modelo chileno.

Palabras clave: servicio civil, *Yuan* de Examinación, Taiwán, Chile

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo explora una experiencia de servicio civil poco estudiada en Chile con el objetivo de contribuir con nuevas ideas para mejorar la calidad y eficiencia del servicio civil. El objetivo es presentar la experiencia del servicio civil de Taiwán, destacando la institucionalidad de la gestión del recurso humano representado por el *Yuan* de Examinación, constituido como un quinto poder del Estado.

En primer lugar, comenzamos con una breve reseña del desarrollo de la administración pública en Chile que se remontan a la formulación de la Constitución de 1833 cuando comienza la conformación de las primeras instituciones en el gobierno central, especialmente, los ministerios. En 1880, la administración pública es reorganizada incluyendo servicios de Hacienda, las municipalidades y la Contaduría Mayor. Durante el gobierno de José Manuel Balmaceda (1886-1891), la holgura fiscal promovió la ampliación de funciones del gobierno, aumentando los departamentos en distintas reparticiones y cargos en el gobierno central. Según Barría (2008), en este periodo la élite buscó dominar el Estado aprovechando una sociedad poco pluralista y moderna. En el siglo XX, los tecnócratas tuvieron un rol relevante en las reformas a comienzos de 1920 con Arturo Alessandri Palma como Presidente y que continuaron durante los dos gobiernos de Carlos Ibañez del Campo (1927-1931, 1952-1958), principalmente, debido al impulso en infraestructura y producción, creándose importantes instituciones como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), empresas estatales y se estableció una nueva división territorial. Sin embargo, nuevos cambios afectan las actividades del Estado debido al excesivo aumento del gasto fiscal. En esa etapa, las sugerencias de la misión Klein-Sacks para disminuir la inflación y el gasto tuvieron un alto impacto en las decisiones de gobierno. A partir de 1960 hasta el golpe militar en 1973, los tecnócratas mantuvieron su influencia en los programas de gobierno alentados por la expansión del aparato estatal como resultado de la nacionalización del cobre y su estructura administrativa, y la creación de organismos como la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) y la Oficina de Planificación (ODEPLAN) (Silva 2006).

Las ideologías liberales aplicadas por el gobierno militar (1973-1990), en cierta medida, limitaron la acción del aparato estatal, a través de la privatización de servicios y productos. A finales del gobierno militar, en 1989, se publica la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, que reorganiza la función pública y sienta las bases del actual servicio civil en Chile.

Los comienzos de una reforma sustancial para mejorar el servicio civil y la gestión de recursos humanos (GRH) en Chile se remontan a la década de los noventa, en nuevo periodo democrático, cuando el país comenzó un proceso de modernización del Estado que tuvo como foco los avances en esta materia en el mundo anglosajón. Tal como Berman (2010) reconoce, la mayoría de los conocimientos a nivel mundial que hoy tenemos sobre administración pública provienen principalmente de Estados Unidos y el Reino Unido. A este proceso en Chile también debemos agregar la experiencia neozelandesa.

De esta manera, los proyectos en las agendas de modernización impulsadas por la Concertación son el reflejo de estas visiones: orientación hacia los resultados, orden fiscal, Alta Dirección Pública y Servicio Civil, gobierno electrónico, sistema de compras públicas, y algunos intentos de flexibilidad laboral, entre otros (Waissbluth 2006). Varios de estos aspectos están fundados en el desarrollo de la Nueva Gerencia Pública” o “*New Public Management*” (NPM)¹.

Debido al proceso de transición durante el gobierno de Patricio Aylwin a principios de los noventa, el énfasis no estuvo en una agenda de Modernización del Estado, sino más bien en la creación de instituciones y organismos para ejecutar las nuevas políticas de gobierno (Waissbluth 2006).

Durante el gobierno de Eduardo Frei, por primera vez, se incorporó una agenda de modernización que incluyó diferentes áreas: calidad del servicio, participación ciudadana, transparencia, probidad, gerencia pública e incorporación de tecnologías en la gestión (Marshall y Waissbluth 2007). Asimismo, se promovieron reformas al sistema judicial, educativo, de concesiones y privatización de empresas públicas. Importante fue el establecimiento de los “programas de mejoramiento de la gestión” o PMGs. En cuanto a la GRH, comenzaron a desarrollarse ideas para el proyecto de Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) alentado por la experiencia neozelandesa (Waissbluth 2006).

Posteriormente, la administración de Ricardo Lagos se vio empañada por sucesos que atentaban contra la transparencia y probidad en el manejo de recursos públicos. Esta situación dio paso a un acuerdo con líderes de la oposición que se transformó en una serie de reformas en materia de GRH en la administración pública. En este contexto, se promulga la Ley del Nuevo Trato que crea el SADP y la Dirección Nacional de Servicio

¹ Algunos de los conceptos que se han relacionado con el modelo de “New Public Management” son: orientación de mercado, privatización de los servicios públicos, *outsourcing*, reducción del tamaño del Estado, redes, orientación al usuario, entre otros. Estas iniciativas también formaron parte del gobierno de Taiwán a principios de los noventa. Véase: Tang, Ching-Ping. 2004. When New Public Management Runs into Democratization: Taiwan’s Public Administration in Transition. *Issues & Studies* 40 (3/4): 59-100.

Civil (DNSC) (Waissbluth 2006). Además, se profundizó en temas de compras y contrataciones, transparencia en la financiación de la política y el gobierno electrónico (Marshall y Waissbluth 2007).

El gobierno de Michelle Bachelet fortaleció el SADP incorporando nuevos servicios al sistema y avanzó en materias de transparencia y probidad. Por otra parte, los “think tanks” y la esfera académica de Chile representada por distintos sectores presentaron al entonces Ministro del Interior, Edmundo Pérez Yoma, sus propuestas para continuar con el proceso de modernización. Algunas de estas propuestas también contienen elementos para el mejoramiento de la GRH que son comentadas más adelante.

En la actualidad, el gobierno de Sebastián Piñera pretende continuar el proceso modernizador cuyos fundamentos y directrices se encuentran en su agenda de Modernización del Estado presentada en septiembre del 2010. La agenda contiene cuatro directrices: mejor servicio al usuario, más efectiva y eficiente institucionalidad del Estado, descentralización del país y desarrollo de las personas en el Estado (Larroulet 2010).

El argumento que nos mueve a presentar una nueva visión para el desarrollo del servicio civil en Chile es que tanto los gobiernos como los centros de estudios influyentes en la construcción de políticas públicas de nuestro país han centrado el mejoramiento del servicio civil en la visión del mundo anglosajón² y, por tanto, presentan medios o caminos similares para alcanzar un alto nivel de profesionalización, meritocracia y eficiencia del recurso humano. Así, las iniciativas hoy sólo buscan el perfeccionamiento de los mecanismos creados: la DNSC y SADP.

En otras palabras se presenta una carencia de innovación debido a que se ha caído en el atractivo de mejorar y perfeccionar el sistema de servicio civil, sin considerar la revisión del marco en el cual fue concebido, tanto en su forma institucional como en los fundamentos.

El esfuerzo de este trabajo se dirige a presentar una nueva visión, que tal como algunos académicos reconocen, ha sido poco estudiada (Waissbluth 2006) y del cual nuestro país podría sacar importantes ideas que amplíen nuestros horizontes en busca de un servicio civil más eficiente, transparente y valorado, que sea capaz de apoyar al máximo el camino al desarrollo social y económico en las próximas décadas. En la

² La visión anglosajona ha sido una de las más influyentes en el mundo en temas de Modernización del Estado. Incluso, el proceso de modernización de Taiwán que presentamos en este trabajo también contó con la influencia norteamericana desde el inicio de su proceso modernizador y, posteriormente, con la introducción del NPM. Sin embargo, en temas de GRH y Servicio Civil conservaron su tradicional sistema de exámenes. Esto hace pensar que, en general, hoy no existen modelos puros o que no hayan sido influenciado por otros.

actualidad, la mayoría de los gobiernos modernos tienen tareas similares, por ejemplo, proveer educación, salud, seguridad, crecimiento económico, etc., pero la gestión de estas tareas puede variar en la forma en que se organiza para dar cumplimiento y esto es influenciado por la historia, la cultura o las condiciones actuales (Berman 2010).

Esta nueva visión viene desde el mundo oriental y, en este caso específico, se presenta la experiencia de Taiwán y su modelo de servicio civil.

El modelo de servicio civil taiwanés, con una tradición china milenaria, ayudó a la evolución de un país netamente agrícola en la década de 1950, llegando a ser considerado uno de los “cuatro tigres asiáticos” por su gran desarrollo económico a partir de los años sesenta junto a Corea del Sur, Hong Kong y Singapur. En la actualidad, Taiwán es considerado una de las nuevas economías industrializadas, líder en materia tecnológica (Dutta y Mía 2010)³, alto desarrollo de su sociedad en cuanto a niveles de educación y riqueza⁴, incluyendo una de las reservas de divisa extranjera más abultada.⁵

Numerosos académicos comparten el argumento de que gran parte del desarrollo social y económico de Taiwán se debe a la eficiencia y calidad de su aparato estatal, que es producto de un alto nivel de profesionalismo de los funcionarios públicos; asimismo, esto ha contribuido a la imagen positiva de los funcionarios (Berman 2010, p. 6). Datos publicados por la Oficina de Información del Gobierno de Taiwán señalan que en el año 2008 había 338.305 funcionarios de los cuales 79,32% contaban con un grado

³ El Foro Económico Mundial (The World Economic Forum) en su informe 2009-2010 sobre tecnologías de la información a nivel global ubica a Taiwán en la 11^o posición de su ranking de *Networked Readiness Index*, (NRI). El informe destaca la alta penetración de las Tecnologías de Información y Comunicaciones. Además, es considerado uno de los países más innovadores en tecnología y prácticamente la mitad de sus exportaciones corresponden a productos de alta tecnología. Véase: <http://www.weforum.org/documents/GITR10/index.html>

⁴ Debido a que Taiwán no es miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se encarga de confeccionar el Índice de Desarrollo Humano (IDH), no es posible entregar un dato estrictamente oficial comparado internacionalmente. No obstante, Taiwán a través de su Dirección General de Presupuesto, Contabilidad y Estadísticas (DGBAS, siglas en inglés) se ha preocupado de realizar los análisis correspondientes que permiten determinar su posición a nivel mundial en diferentes ámbitos. De este modo, la DGBAS determinó que en el año 2005 Taiwán obtuvo la posición número 23 en el IDH a nivel mundial (el IDH es un promedio de tres aspectos de desarrollo humano: esperanza de vida, tasa de alfabetización y nivel de vida).

Véase: <http://www.taipeitimes.com/News/biz/archives/2007/12/16/2003392809>. También se puede revisar el anuario estadístico de Taiwán 2009, para comparar los datos más recientes, véase: <http://eng.dgbas.gov.tw/public/Data/011917403371.pdf>

⁵ Hasta principios del 2010 Taiwán se había mantenido entre los cuatro países que poseían las reservas de divisa extranjera más altas del mundo. Véase: <http://www.taipeitimes.com/News/biz/archives/2010/04/03/2003469658>

académico⁶. Se suma una cultura y valores principalmente fundamentados en las enseñanzas de Confucio (551 A.C. - 479 A.C.) que promueven una gestión de gobernantes y administradores “virtuosos”.

Por otra parte, la burocracia taiwanesa se podría considerar bastante relacionada con los principios de Max Weber, pero aplicados a conciencia. Así lo demostró un estudio realizado ya en el año 1999 que determinaba el grado de “burocracia weberiana”⁷ y su relación con el impacto económico, concluyendo que los “cuatro tigres asiáticos” tenían los más altos indicadores en este sentido (Evans y Rauch 1999).

Es importante considerar que en la estructura y funcionamiento del modelo de servicio civil taiwanés ha influido la cultura, los valores, la verdadera inversión en capital humano y la cooperación público-privada que se practica en esta parte de Asia y que dista bastante de lo que sucede en Chile (Waisbluth 2006). En un artículo que alude a las competencias para los servidores públicos de Taiwán se señala: “en gran medida, la calidad de los servidores públicos tiene un gran impacto en el funcionamiento del gobierno. En este sentido, seleccionar personas destacadas para trabajar en el gobierno y desarrollar sus habilidades para proveer el mejor servicio al país son los fundamentos del servicio civil.” (Huang, Wu, y Lee 2008, p. 259).

El objetivo de este trabajo es destacar cómo en Taiwán se ha estructurado el sistema de servicio civil y señalar puntos prácticos para incrementar el debate y las alternativas para la conformación de un personal más calificado en la administración pública chilena que promueva un servicio de calidad al Estado, el gobierno y la sociedad. La pregunta directriz es: ¿cuál ha sido la principal institución que ha promovido la eficiencia del servicio civil en Taiwán y sus principales características?

Respondiendo a esta pregunta, veremos que los fundamentos del nivel de desarrollo del servicio civil taiwanés radican en un quinto poder, denominado “*Yuan* de Examinación”⁸, el cual es reconocido constitucionalmente y actúa de forma independiente de los otros cuatro poderes (*yuan*) del Estado: *Yuan* Ejecutivo, *Yuan* Legislativo, *Yuan* Judicial y *Yuan* de Control. El *Yuan* de Examinación, en líneas generales, propone políticas y procedimientos, realiza exámenes nacionales para la selección de candidatos, ejecuta proyectos y supervisa la GRH en la administración pública involucrándose en el proceso de carrera funcionaria de los empleados públicos

⁶ Véase el sitio oficial de la Oficina de Información del Gobierno (Government Information Office, GIO) de Taiwán: <http://www.taiwan.gov.tw/ct.asp?xItem=27177&ctNode=1920&mp=1001>

⁷ Entiéndase “burocracia weberiana” en el sentido positivo y no peyorativamente, destacando la selección por mérito y un sistema de carrera funcionaria.

⁸ En chino mandarín tradicional usado en Taiwán su escritura corresponde a “考試院”; pinyin: kǎo shì yuàn.

en un amplio sentido, esto es, desde su selección hasta su retiro. Asimismo, se determinarán las características más destacables del modelo taiwanés, basados en su institucionalidad, funciones y grado de cobertura de estas, entre otras.

A continuación se presentan algunos datos e indicadores que permiten acercarse a la realidad del servicio civil chileno en el contexto mundial y latinoamericano. Posteriormente se sintetizan los principales fundamentos e ideas de centros académicos presentadas en el gobierno de Michelle Bachelet con el fin de identificar la dirección que expertos han propuesto para el desarrollo del servicio civil chileno.

En la segunda parte se revisa el desarrollo del aparato estatal de Taiwán desde 1949, la historia de sus reformas, el rol del Estado en el desarrollo económico, y la influencia de la cultura política y organizacional que sienta las bases para el modelo de servicio civil.

La tercera parte está dedicada a explorar de forma descriptiva el *Yuan* de Examinación, sus objetivos, potestades, funciones y distintos organismos que lo componen. Esto implicará revisar la estructura del gobierno central de Taiwán para mostrar el nivel de importancia que recibe el servicio civil.

La cuarta parte presenta las características más destacables y contrastantes de la gestión del servicio civil taiwanés en relación con el sistema chileno. Finalmente, se entregarán las principales conclusiones de este trabajo.

I.1 Indicadores mundiales

En diversos estudios es posible identificar el rol de las burocracias y las normas como promotores del desarrollo de los países. Kaufmann y Kray (2002) identificaron que un buen gobierno es importante para el desarrollo económico, pero que no es claro que el desarrollo económico por sí solo alentará un buen gobierno. En un aspecto similar, Evans y Rauch (1999) señalan que algunas características de las estructuras de estados *weberianos* podrían ampliar las posibilidades de crecimiento económico. Tal como estos autores proponen, esta positiva actuación de la administración es sólo uno de los factores para impulsar el desarrollo. Medir el impacto de un buen servicio civil en la economía o calidad de vida y los factores que debe incorporar esta medición representa un desafío.

Una observación a las cifras de crecimiento -como porcentaje del PIB- de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en los últimos años (Cuadro 1) permite determinar, a modo simple, que países desarrollados que han implementado distintas reformas para mejorar sus administraciones o con gran

historia en cuanto a servicio civil no muestran un crecimiento notorio en los últimos años. Esto sucede con países como Australia, Nueva Zelanda, Francia, Reino Unido o incluso Estados Unidos. La excepción son aquellos países que han visto un sostenido crecimiento en las últimas décadas, como el caso de Chile, Corea del Sur e Irlanda, que entre 1990 y 2009 tienen una tasa promedio de crecimiento del PIB de 5% o más. En los últimos años, tanto Chile como Corea, han impulsado diversas iniciativas en materia de servicio civil. Sin embargo, las cifras de los últimos años son alteradas en la mayoría de los países por el bajo crecimiento desde la última crisis global en 2008. Por otra parte, se encuentran países como Taiwán, Singapur, Malasia, Indonesia, India y China que han mantenido un crecimiento promedio igual o superior al 5% en las últimas dos décadas, donde destacan las reformas y el relevante rol del servicio civil en Taiwán, Singapur, China e India. Un buen desarrollo económico va acompañado de distintos factores relativos al funcionamiento y a la gestión que realiza la burocracia. Un factor importante es el capital humano de la burocracia, pero también depende de otros elementos como las regulaciones y las prioridades del gobierno, que no siempre están en directa relación con incrementar la calidad del servicio civil.

Cuadro 1: Crecimiento del PIB (%)

PAÍSES DE LA OCDE	1990	1999	2001	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio entre 1990-2009
Australia	2.9	5.2	2.0	2.8	3.1	3.8	3.7	1.3	3.2
Austria	4.2	3.3	0.5	2.5	3.6	3.7	2.2	-3.9	2.2
Canadá	0.2	5.5	1.8	3.0	2.8	2.2	0.5	-2.5	2.3
Chile	3.7	-0.8	3.4	5.6	4.6	4.6	3.7	-1.5	5.0
República Checa	-	1.3	2.5	6.3	6.8	6.1	2.5	-4.2	1.8
Francia	2.6	3.3	1.9	1.9	2.2	2.4	0.2	-2.6	1.7
Alemania	5.3	2.0	1.2	0.8	3.4	2.7	1.0	-4.7	1.6
Corea, República de (*)	9.2	9.5	4.0	4.0	5.2	5.1	2.3	0.2	5.3
Italia	2.1	1.5	1.8	0.7	2.0	1.5	-1.3	-5.0	1.0
Japón	5.6	-0.1	0.2	1.9	2.0	2.4	-1.2	-5.2	1.1
México	5.1	3.9	-0.2	3.2	4.9	3.3	1.5	-6.5	2.6
Nueva Zelanda	0.1	5.2	3.5	3.1	0.8	2.9	-1.3	n.d	2.7
República Eslovaca	-2.7	0.0	3.5	6.7	8.5	10.6	6.2	-6.2	2.4
España	3.8	4.7	3.6	3.6	4.0	3.6	0.9	-3.6	2.7
Suecia	1.0	4.7	1.3	3.2	4.3	3.3	-0.4	-5.1	1.9
Suiza	3.8	1.3	1.2	2.6	3.6	3.6	1.9	-1.9	1.4
Reino Unido	0.8	3.5	2.5	2.2	2.9	2.6	0.5	-4.9	2.0
Estados Unidos	1.9	4.9	1.1	3.1	2.7	1.9	0.0	-2.6	2.5
Bélgica	3.1	3.5	0.8	1.7	2.7	2.9	1.0	-2.8	1.9
Dinamarca	1.6	2.6	0.7	2.4	3.4	1.7	-0.9	-4.9	1.7
Estonia	-7.1	-0.1	7.7	10.2	11.2	7.1	-5.1	-14.1	1.6
Finlandia	0.5	3.9	2.3	2.9	4.4	5.3	0.9	-8.0	1.9
Grecia	0.0	3.4	4.2	2.2	4.5	4.5	2.0	-2.0	2.7
Hungría	-3.5	4.2	4.1	3.9	4.0	1.0	0.6	-6.3	1.4
Islandia	1.2	4.1	3.9	7.5	4.6	6.0	1.0	-6.5	2.7
Irlanda	8.5	10.7	5.7	6.2	5.4	6.0	-3.0	-7.1	5.4
Israel	6.8	3.3	0.0	5.1	5.7	5.3	4.3	0.8	4.6
Luxemburgo	5.3	8.4	2.5	5.4	5.6	6.5	0.0	-4.1	4.1
Países Bajos	4.2	4.7	1.9	2.0	3.4	3.6	2.0	-4.0	2.4
Noruega	1.9	2.0	2.0	2.7	2.3	2.7	1.8	-1.6	2.8
Polonia		4.5	1.2	3.6	6.2	6.8	5.0	1.7	3.9
Portugal	4.0	4.1	2.0	0.8	1.4	2.4	0.0	-2.6	1.9
Eslovenia		5.4	2.8	4.5	5.8	6.8	3.5	-7.8	2.4
Turquía	9.3	-3.4	-5.7	8.4	6.9	4.7	0.7	-4.7	3.9
NUEVAS ECONOMÍAS INDUSTRIALIZADAS y BRIC	1990	1999	2001	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio entre 1990-2009
Hong Kong	3.9	2.6	0.5	7.1	7.0	6.4	2.4	-	4.2
Singapur	9.2	7.2	-2.4	13.3	8.6	8.5	1.8	-1.3	6.6
Taiwán (**)	6.9	6.0	-1.7	4.7	5.4	6.0	0.7	-1.9	4.9
Brasil	-4.3	0.3	1.3	3.2	4.0	6.1	5.1	-0.2	2.5
Rusia	-3.0	6.4	5.1	6.4	8.2	8.5	5.2	-7.9	0.3
India	5.5	7.4	5.2	9.3	9.4	9.6	5.1	7.7	6.4
China	3.8	7.6	8.3	11.3	12.7	14.2	9.6	9.1	10.1
OTROS PAISES	1990	1999	2001	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio entre 1990-2009
Filipinas	3.0	3.4	1.8	5.0	5.3	7.0	3.7	1.1	3.7
Arabia Saudita	8.3	-0.7	0.5	5.6	3.2	2.0	4.3	0.1	3.2
Malasia	9.0	6.1	0.5	5.3	5.8	6.5	4.7	-1.7	6.0
Sudáfrica	-0.3	2.4	2.7	5.3	5.6	5.5	3.7	-1.8	2.5
Tailandia	11.2	4.4	2.2	4.6	5.1	4.9	2.5	-2.2	4.7
Argentina	-2.4	-3.4	-4.4	9.2	8.5	8.7	6.8	0.9	4.0
Bolivia	4.6	0.4	1.7	9.4	4.6	0.0	6.1	3.4	3.8
Colombia	6.0	-4.2	1.7	4.7	6.7	6.9	2.7	0.8	3.4
Costa Rica	3.9	8.2	1.1	5.9	8.8	7.8	2.6	-1.5	4.7
Egipto	5.7	6.1	3.5	4.5	6.8	7.1	7.2	4.6	4.6
Indonesia	9.0	0.8	3.6	5.7	5.5	6.3	6.0	4.5	5.0

Fuente: Banco Mundial. Datos. Véase:

<<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries?display=graph>> (acceso: enero 2011)

(*) Corea se presenta dentro de los miembros de la OCDE, pero también puede clasificarse como una nueva economía industrializada junto con Taiwán, Hong Kong y Singapur.

(**) Estos datos pertenecen al Fondo Monetario Internacional. Datos y Estadísticas. Véase: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wco/2010/02/weodata/weoselco.aspx?g=203&sg=All+countries+%2f+Advanced+economies+%2f+Newly+industrialized+Asian+economies> (acceso: enero 2011)

Desde otro punto de vista, si revisamos el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), encontramos que gran parte de los países han mantenido un sostenido incremento del desarrollo humano (ver Cuadro 2 que presenta el mismo grupo de países del Cuadro 1) y, por tanto, es difícil determinar cuál ha sido el efecto directo de este incremento como parte de reformas administrativas y al servicio civil. Por ejemplo, cuando este índice mide la esperanza de vida, tendríamos que analizar la calidad del sistema de salud y, dentro de este aspecto, la calidad del personal hospitalario y sus gestores con el fin de identificar si cambios en el servicio civil influyeron en una esperanza de vida mayor de la población. Sin embargo, el buen desempeño de Nueva Zelanda en este ámbito (muy alto) podría ser uno de los factores que influyó en la promoción y exportación de su modelo de reforma popularizado en distintos países, incluido Chile. Otros países que han mantenido un alto crecimiento económico en los últimos años, si bien presentan un incremento en el IDH, están clasificados con un desarrollo humano medio, tal como sucede con India y China. En el caso de China, se han implementado numerosas iniciativas con respecto al servicio civil (e.g., Ley de Servicio Civil de 2005); en India, existe una larga trayectoria del servicio civil y sistema de selección de funcionarios enraizado en el sistema británico. Las reformas al servicio civil, si bien pueden no ser el único factor en el incremento de la calidad de vida de los ciudadanos, pueden propiciar las transformaciones necesarias en los organismos gubernamentales para una mejor entrega de servicios y productos por el Estado, además de un mejor desarrollo de la economía.

Cuadro 2: Índice de Desarrollo Humano

NIVEL DE DESARROLLO HUMANO	1990	1995	2000	2005	2010	Rank 2005
DESARROLLO HUMANO MUY ALTO						
Noruega	0.84	0.87	0.91	0.93	0.94	1
Australia	0.82	0.89	0.91	0.93	0.94	2
Nueva Zelanda	0.81	0.85	0.87	0.90	0.91	3
Estados Unidos	0.86	0.87	0.89	0.89	0.90	4
Irlanda	0.77	0.80	0.86	0.89	0.89	5
Suecia	0.80	0.84	0.89	0.88	0.88	6
Islandia	0.79	0.82	0.85	0.88	0.87	7
Canadá	0.84	0.86	0.87	0.88	0.89	8
Alemania	0.78	0.82	..	0.88	0.88	9
Países Bajos	0.82	0.85	0.87	0.88	0.89	10
Japón	0.81	0.84	0.86	0.87	0.88	12
Suiza	0.82	0.84	0.86	0.87	0.87	13
Finlandia	0.78	0.81	0.83	0.86	0.87	14
Israel	0.79	0.81	0.84	0.86	0.87	15
Dinamarca	0.80	0.82	0.84	0.86	0.87	16
Bélgica	0.80	0.84	0.86	0.86	0.87	17
Luxemburgo	0.78	0.81	0.85	0.86	0.85	18
Francia	0.77	0.81	0.83	0.86	0.87	19
Corea del Sur	0.73	0.78	0.81	0.85	0.88	20
España	0.73	0.79	0.83	0.85	0.86	21
Reino Unido	0.77	0.82	0.82	0.84	0.85	22
Hong Kong	0.77	0.80	0.80	0.84	0.86	23
Taiwán*	-	-	-	-	-	23
Austria	0.78	0.80	0.83	0.84	0.85	24
Grecia	0.75	0.76	0.78	0.84	0.85	25
República Checa	..	0.77	0.80	0.84	0.84	26
Italia	0.76	0.80	0.83	0.84	0.85	27
Singapur	..	..	..	0.83	0.85	28
Eslovenia	..	0.74	0.78	0.81	0.83	29
Estonia	..	0.70	0.76	0.81	0.81	31
Hungría	0.69	0.72	0.77	0.80	0.80	35
Eslovaquia	..	0.74	0.76	0.80	0.82	36
Portugal	0.69	0.74	0.77	0.78	0.79	43
Polonia	0.68	0.71	0.75	0.77	0.79	44
DESARROLLO HUMANO ALTO						
Chile	0.68	0.71	0.73	0.76	0.78	47
Argentina	0.68	0.71	0.73	0.75	0.78	50
Arabia Saudita	0.62	0.65	0.69	0.73	0.75	53
México	0.64	0.66	0.70	0.73	0.75	54
Malasia	0.62	0.66	0.69	0.73	0.74	55
Costa Rica	0.64	0.67	0.68	0.71	0.72	61
Rusia	0.69	0.64	0.66	0.69	0.72	68
Brasil	..	..	0.65	0.68	0.70	73
Colombia	0.58	0.61	0.64	0.66	0.69	81
Turquía	0.55	0.58	0.63	0.66	0.68	82
DESARROLLO HUMANO MEDIO						
Bolivia	..	..	0.59	0.63	0.64	92
Tailandia	0.55	0.58	0.60	0.63	0.65	93
Filipinas	0.55	0.57	0.60	0.62	0.64	95
China	0.46	0.52	0.57	0.62	0.66	97
Egipto	0.48	0.52	0.57	0.59	0.62	103
Sudáfrica	0.60	0.63	..	0.59	0.60	104
Indonesia	0.46	0.51	0.50	0.56	0.60	110
India	0.39	0.41	0.44	0.48	0.52	120
DESARROLLO HUMANO BAJO						
Camerún	0.42	0.41	0.42	0.44	0.46	129

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Índices. Véase: <http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/> (acceso: enero 2011)

* Índice construido por la Dirección General de Presupuesto, Contabilidad y Estadística (DGBAS, siglas en inglés) de Taiwán para el año 2005.

Los indicadores que pueden dar una señal más acotada de la efectividad de la burocracia y las posibilidades de crecimiento, son aquellos relativos a la promoción y facilidad para hacer negocios. El Banco Mundial, a través de su índice *doing business*, ha elaborado un *ranking* (ver Cuadro 3 que presenta una muestra de países similar a los cuadros anteriores) que presenta a varias economías de Asia en la costa del Pacífico con un entorno favorable para facilitar los negocios, destacando Singapur (1), Hong Kong (2), Corea del Sur (16), Japón (18), Tailandia (19), Malasia (21), Taiwán (33). También, destacan los países desarrollados que han aplicado reformas a su aparato estatal como Nueva Zelanda (3) y otros de reconocida trayectoria en el desarrollo del servicio civil como Reino Unido (4). Chile se encuentra en la posición 43, superado en Latinoamérica por México (35) y Colombia (39). Existen algunas contradicciones en el caso de países que a pesar de mantener altas tasas de crecimiento y reformas al servicio civil en marcha, no presentan mayor facilidad para hacer negocios (e.g., China, ubicado 79), incluso, potencias económicas emergentes como Brasil (127) o India (134) tampoco muestran una mejor posición.

Cuadro 3. Ranking Doing Business

	Facilidad de hacer negocios (clasificación)	Apertura de un negocio	Manejo de permisos de construcción	Registro de propiedades	Obtención de crédito	Protección de los inversores	Pago de impuestos	Comercio transfronterizo	Cumplimiento de contratos	Cierre de una empresa
Economías de la OCDE										
Nueva Zelanda	3	1	5	3	2	1	26	28	9	16
Reino Unido	4	17	16	22	2	10	16	15	23	7
Estados Unidos	5	9	27	12	6	5	62	20	8	14
Dinamarca	6	27	10	30	15	28	13	5	30	5
Canadá	7	3	29	37	32	5	10	41	58	3
Noruega	8	33	65	8	46	20	18	9	4	4
Irlanda	9	11	38	78	15	5	7	23	37	9
Australia	10	2	63	35	6	59	48	29	16	12
Finlandia	13	32	55	26	32	59	65	6	11	6
Suecia	14	39	20	15	72	28	39	7	52	18
Islandia	15	29	31	11	32	74	35	79	3	17
Corea del Sur	16	60	22	74	15	74	49	8	5	13
Estonia	17	37	24	13	32	59	30	4	50	70
Japón	18	98	44	59	15	16	112	24	19	1
Alemania	22	88	18	67	15	93	88	14	6	35
Bélgica	25	31	41	177	46	16	70	44	21	8
Francia	26	21	19	142	46	74	55	26	7	44
Suiza	27	80	37	14	15	167	16	43	28	41
Israel	29	36	121	147	6	5	82	10	96	40
Países Bajos	30	71	105	46	46	109	27	13	29	11
Portugal	31	59	111	31	89	44	73	27	24	21
Austria	32	125	57	33	15	132	104	25	9	20
México	35	67	22	105	46	44	107	58	81	23
Eslovaquia	41	68	56	9	15	109	122	102	71	33
Eslovenia	42	28	63	97	116	20	80	56	60	38
Chile	43	62	68	45	72	28	46	68	68	91
Luxemburgo	45	77	42	129	116	120	15	32	1	45
Hungría	46	35	86	41	32	120	109	73	22	62
España	49	147	49	54	46	93	71	54	52	19
República Checa	63	130	76	47	46	93	128	62	78	32
Turquía	65	63	137	38	72	59	75	76	26	115
Polonia	70	113	164	86	15	44	121	49	77	81
Italia	80	68	92	95	89	59	128	59	157	30
Grecia	109	149	51	153	89	154	74	84	88	49
Nuevas Economías Industrializadas y BRIC										
Singapur	1	4	2	15	6	2	4	1	13	2
Hong Kong	2	6	1	56	2	3	3	2	2	15
Taiwan	33	24	95	32	72	74	87	17	90	10
China	79	151	181	38	65	93	114	50	15	68
Rusia	123	108	182	51	89	93	105	162	18	103
Brasil	127	128	112	122	89	74	152	114	98	132
India	134	165	177	94	32	44	164	100	182	134
Otras Economías										
Arabia Saudita	11	13	14	1	46	16	6	18	140	65
Tailandia	19	95	12	19	72	12	91	12	25	46
Malasia	21	113	108	60	1	4	23	37	59	55
Sudáfrica	34	75	52	91	2	10	24	149	85	74
Colombia	39	73	32	55	65	5	118	99	150	29
Egipto	94	18	154	93	72	74	136	21	143	131
Argentina	115	142	168	118	65	109	143	115	45	77
Indonesia	121	155	60	98	116	44	130	47	154	142
Costa Rica	125	116	131	52	65	167	155	69	130	114

Filipinas	148	156	156	102	128	132	124	61	118	153
Bolivia	149	166	98	139	116	132	177	125	136	58

Fuente: Doing Business. Comparación de economías. Véase:

<<http://espanol.doingbusiness.org/rankings>> (acceso: enero 2011)

Si se compara el índice de corrupción (IC)⁹ con el PIB per cápita (PPC) desde 2002 al 2006 (Cuadro 4), encontraremos que gran parte de los países seleccionados presentan un incremento constante del PIB per cápita, pero esto no necesariamente va acompañado con una mejor evaluación de los niveles de corrupción anual. Los países de la OCDE presentan variaciones del nivel de corrupción a través de los años, pero mantienen una percepción positiva, sólo México estuvo por debajo de la nota 5. Podemos destacar que Chile presenta desde el 2002 al 2006 una buena percepción de la corrupción (sobre la nota 6). Las nuevas economías industrializadas (Hong Kong, Singapur y Taiwán) también presentan bajos niveles de corrupción, generalmente, sobre la nota 5. En Brasil, India, Rusia y China el índice de corrupción no superó la nota 5.

⁹ Este índice se mide en una escala de 1 a 7. El mayor valor representa una mejor percepción de los niveles de corrupción.

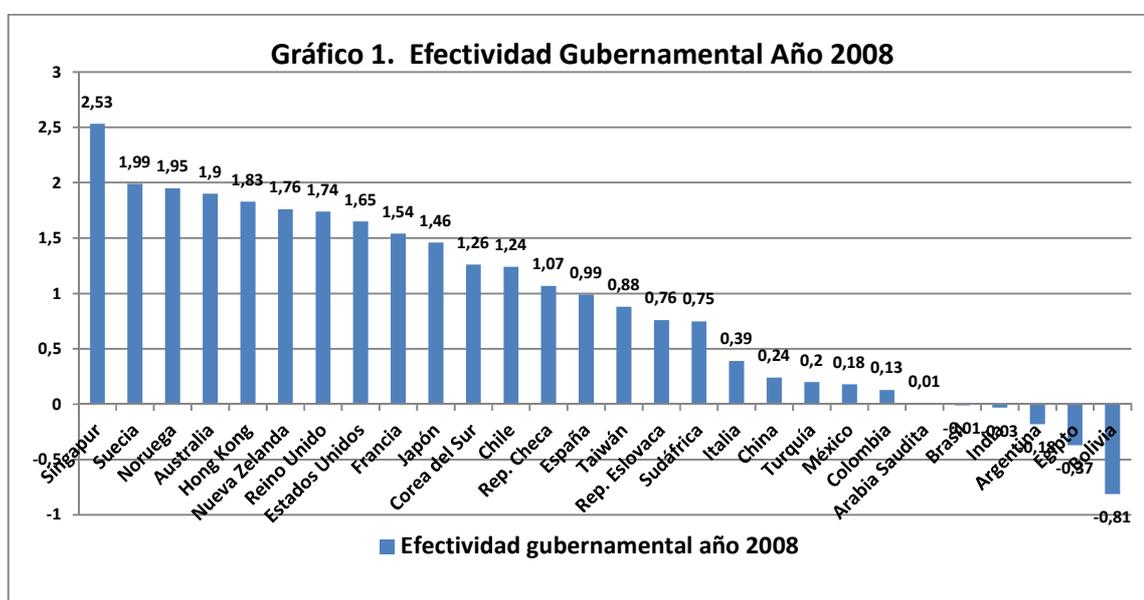
Cuadro 4. Comparación entre PIB per cápita (US\$) e Índice de Corrupción

Países de la OCDE	PPC2002	IC2002	PPC2003	IC2003	PPC2004	IC2004	PPC2005	IC2005	PPC2006	IC2006
Australia	20214	6.44	23547	6.62	30569	6.48	34128	6.35	36203	6.49
Canadá	23425	6.49	27335	5.98	31012	6.48	35088	6.24	39162	6.34
Chile	4263	6.34	4637	6.3	5931	6.46	7256	6.29	8913	6.44
Francia	23751	5.69	29060	6.03	33070	6.13	34228	6.15	35848	6.2
Alemania	24445	6.06	29588	6.39	33269	6.52	33811	6.19	35429	6.58
Irlanda	31178	6.26	39479	6.03	45504	6.26	48466	6.24	52042	6.38
Italia	21326	5.39	26164	4.96	29700	5.71	30332	5.74	31614	5.81
Japón	30745	5.97	33113	6.04	36051	6.5	35627	6.44	34148	6.64
Corea	12094	5.2	13451	5.34	15029	5.08	17551	5.04	19707	5.2
México	6491	4.82	6932	5	7445	4.96	8235	4.71	9140	5.18
Países Bajos	27111	6.3	33177	6.37	37459	6.38	39122	6.12	41459	6.5
Nueva Zelandia	16530	6.69	21489	6.69	25006	6.82	26846	6.74	26421	6.85
España	16611	6.05	21037	6.09	24461	5.75	26042	5.95	27989	6.3
Reino Unido	27172	6.54	31238	6.35	36782	6.51	37859	6.33	40251	6.57
Estados Unidos	36797	6.01	38196	6.01	40309	6.21	42534	6.27	44663	5.57
Nuevas Economías Industrializadas y BRIC	PPC2002	IC2002	PPC2003	IC2003	PPC2004	IC2004	PPC2005	IC2005	PPC2006	IC2006
Hong Kong	24285	6.24	23559	6.42	24454	6.7	26092	5.99	27699	6.43
Singapur	21152	6.55	22651	6.68	26319	6.56	29401	6.62	32960	6.83
Taiwán (*)	13370	5.89	13738	-	14986	6.17	16023	6.07	16451	6.08
Brasil	2815	4.82	3043	4.62	3610	5.21	4741	4.7	5787	5.19
Rusia	2375	4.22	2976	3.94	4109	4.12	5337	4.43	6947	4.69
India	484	3.43	563	3.86	668	4.23	765	4.26	855	5.01
China	1135	5.19	1274	4.84	1490	4.75	1731	5.08	2069	4.54
Otros Países	PPC2002	IC2002	PPC2003	IC2003	PPC2004	IC2004	PPC2005	IC2005	PPC2006	IC2006
Tailandia	1991	4.86	2211	5.06	2472	5	2674	5.28	3116	4.73
Argentina	2708	4.42	3408	4.15	3991	4.95	4730	4.94	5474	4.61
Colombia	2391	5.14	2274	5.1	2766	5.4	3406	5.79	3733	5.22
Costa Rica	4108	4.41	4191	4.81	4369	4.9	4613	4.48	5125	5.27
Egipto	1205	N/A	1116	4.14	1041	4.24	1162	4.55	1367	4.76
Indonesia	928	2.99	1099	3.64	1187	4.32	1304	3.49	1643	2.98
Malasia	4159	5.29	4459	5.28	4956	5.22	5378	5.42	5998	5.62
Filipinas	951	3.07	967	3.39	1036	3.26	1156	3.28	1349	3.96
Sudáfrica	2440	5.28	3648	4.87	4695	5.5	5235	4.96	5468	5.78

Fuente: Banco Mundial. Datos. Véase: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>>; BIID. DataGov. Véase: <<http://www.iadb.org/datagob/index.html>> (acceso: febrero 2011)

(*) Datos sobre PIB per cápita han sido obtenidos desde el Fondo Monetario Internacional. Data and Statistics. Véase: <[http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=25&pr.y=8&sy=2002&ey=2006&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=528&s=NGDPDPC&grp=0&a="](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=25&pr.y=8&sy=2002&ey=2006&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=528&s=NGDPDPC&grp=0&a=)> (acceso: febrero 2011)

El Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) mantiene una base de datos de indicadores (no todos actualizados) que reflejan de mejor medida el efecto de un buen aparato burocrático. En el 2008, en cuanto a “efectividad gubernamental”¹⁰ -para una muestra de 28 países del total- que mide la estabilidad del poder de las agencias gubernamentales, la calidad de la burocracia, la carga de los trámites burocráticos, el despilfarro del gasto público, entre otros, observamos que los países desarrollados y las nuevas economías industrializadas llevan la delantera. De esta forma, Singapur obtiene 2,53 puntos, Suecia (1,99), Noruega (1,95), Australia (1,9), Hong Kong (1,83) y Nueva Zelanda (1,76). Chile (1,24) supera a países como España (0,99), Taiwán (0,88), Italia (0,39), China (0,24), México (0,18) y Brasil (-0,01) (Gráfico 1).



Fuente: Elaboración de acuerdo a datos del BID. DataGov. Véase: <http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html> (acceso: enero 2011)

Si comparamos la efectividad gubernamental (EG) con el PIB per cápita desde el año 2002 al 2008 (Cuadro 5) apreciamos que la mayoría de los países presentan un incremento anual del PIB per cápita; sin embargo, la EG puede estar bajo los niveles positivos (e.g., Argentina, Brasil, Bolivia, India y Egipto). No obstante, países con una mayor EG a través del tiempo han conseguido un PIB per cápita más alto. En este caso, Chile y México (hasta el 2006 con un indicador de EG negativo) presentan una mayor

¹⁰ Este indicador toma valores entre -2,5 y 2,5. A mayor valor mejor evaluación de la efectividad gubernamental.

EG, superando a Brasil y Argentina con más de US\$10.000 de PIB per cápita al 2008. En otros casos, con menor EG que Chile –por ejemplo- se logra un mayor PIB per cápita, especialmente, en países dentro de la OCDE: Eslovaquia, República Checa e Italia. En España y Taiwán, la EG ha ido en disminución, pero no así su PIB per cápita. Arabia Saudita que bordea entre cifras positivas y negativas de EG alcanza un monto de US\$19.152 de PIB per cápita al 2008.

En resumen, países de la OCDE y las nuevas economías industrializadas son las que alcanzan los mejores resultados en cuanto a EG y PIB per cápita al 2008: Australia, Francia, Hong Kong, Japón, Corea, Nueva Zelanda, Noruega, Singapur, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos.

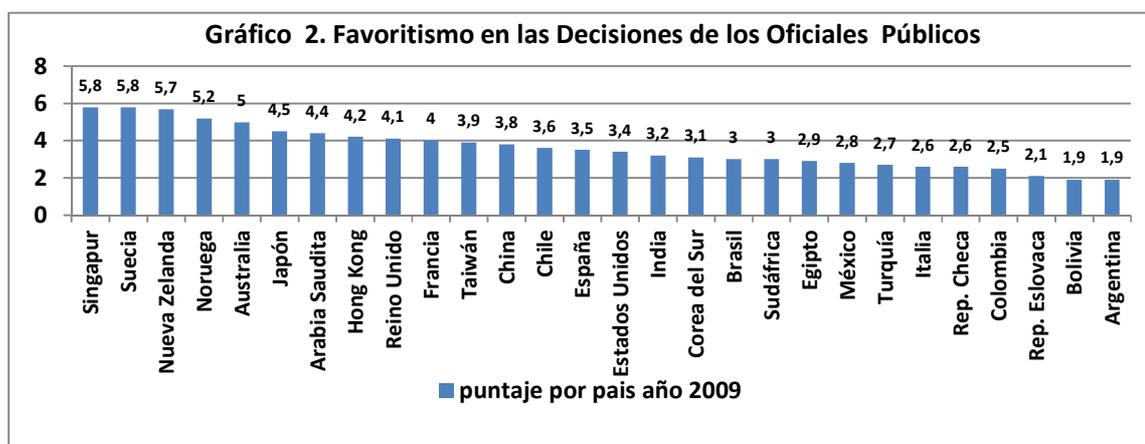
Cuadro 5. Comparación entre Efectividad Gubernamental (EG) y PIB per cápita en US\$ (PPC) 2002-2008

Nombre	EG 2002	PPC 2002	EG 2003	PPC 2003	EG 2004	PPC 2004	EG 2005	PPC 2005	EG 2006	PPC 2006	EG 2007	PPC 2007	EG 2008	PPC 2008
Argentina	-0.47	2708	-0.34	3408	-0.22	3991	-0.24	4730	-0.19	5474	-0.14	6604	-0.18	8189
Brasil	-0.1	2815	0.1	3043	0.03	3610	-0.08	4741	-0.11	5787	-0.12	7185	-0.01	8532
Chile	1.27	4263	1.28	4637	1.34	5931	1.28	7256	1.25	8913	1.22	9877	1.24	10167
Bolivia	-0.27	913	-0.26	915	-0.51	974	-0.8	1040	-0.69	1224	-0.83	1378	-0.81	1720
Colombia	-0.46	2391	-0.23	2274	-0.13	2766	-0.09	3406	0.01	3733	0.03	4675	0.13	5389
Sudáfrica	0.68	2440	0.68	3648	0.77	4695	0.83	5235	0.78	5468	0.72	5933	0.75	5666
India	-0.11	484	-0.05	563	-0.06	668	-0.12	765	-0.04	855	0.03	1096	-0.03	1065
Australia	1.81	20214	1.97	23547	2.06	30569	1.89	34128	1.94	36203	1.96	40660	1.9	48499
Francia	1.59	23751	1.57	29060	1.5	33070	1.47	34228	1.2	35848	1.3	40644	1.54	44471
Hong Kong	1.28	24285	1.42	23559	1.59	24454	1.64	26092	1.76	27699	1.8	29898	1.83	30863
Japón	1.01	30745	1.09	33113	1.11	36051	1.16	35627	1.29	34148	1.32	34264	1.46	38268
Corea	0.95	12094	0.9	13451	0.93	15029	1.01	17551	1.05	19707	1.26	21653	1.26	19162
Nueva Zelanda	1.8	16530	2.01	21489	2.16	25006	1.91	26846	1.94	26421	1.9	32712	1.76	27599
Noruega	2	42293	2.07	49313	2.14	56311	2.01	65324	2.1	72250	2.12	82294	1.95	94568
Singapur	2.11	21152	2.14	22651	2.2	26319	2.15	29401	2.2	32960	2.41	38523	2.53	39950
España	1.82	16611	1.76	21037	1.36	24461	1.4	26042	1.05	27989	1	32105	0.99	35000
Suecia	2.07	28122	2.1	35140	2.08	40268	1.95	41066	2	43949	2.08	50558	1.99	52884
Taiwán (*)	1.03	13370	1.11	13738	1.24	14986	1.13	16023	1.11	16451	1.05	17123	0.88	17480
Reino Unido	1.97	27172	1.94	31238	1.92	36782	1.71	37859	1.83	40251	1.77	45901	1.74	43361
Estados Unidos	1.78	36797	1.77	38196	1.81	40309	1.6	42534	1.65	44663	1.62	46627	1.65	47209
Italia	0.88	21326	0.88	26164	0.68	29700	0.6	30332	0.38	31614	0.33	35641	0.39	38385
Egipto	-0.43	1205	-0.32	1116	-0.24	1041	-0.4	1162	-0.41	1367	-0.44	1630	-0.37	1997
Arabia Saudita	-0.3	8743	-0.31	9735	-0.33	11112	-0.38	13650	-0.28	15061	-0.18	15847	0.01	19152
Turquía	-0.01	3400	0.11	4371	0.07	5582	0.21	6786	0.23	7365	0.24	8865	0.2	9881
China	0.03	1135	0	1274	0.01	1490	-0.09	1731	-0.01	2069	0.15	2651	0.24	3414
México	-0.34	6491	-0.56	6932	-0.62	7445	-0.09	8235	-0.23	9140	0.13	9741	0.18	10248
Rep. Checa	0.87	7376	0.75	8950	0.75	10721	1.01	12168	1.02	13887	0.99	16858	1.07	20729
Rep. Eslovaca	0.45	6435	0.57	8514	0.75	10410	0.95	11377	0.91	12809	0.76	15608	0.76	18212

Fuente: BID, DataGov. Véase: <http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html>; Banco Mundial. Datos. Véase: <<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>> (acceso: febrero 2011)

(*) Datos sobre PIB per cápita han sido obtenidos desde el Fondo Monetario Internacional. Data and Statistics. Véase: <[http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=59&pr.y=9&sy=2000&ey=2008&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=528&s=NGDPDPC&grp=0&a="](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=59&pr.y=9&sy=2000&ey=2008&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=528&s=NGDPDPC&grp=0&a=)> (acceso: febrero 2011)

Un indicador a nivel global importante en materia de servicio civil es el “favoritismo en las decisiones de los oficiales públicos”¹¹ (Gráfico 2). En el año 2009, utilizando la muestra anterior de 28 países, este indicador señala que tanto Singapur como Suecia (nota 5,8) son los países con mayor neutralidad en la toma de decisiones por parte de los oficiales públicos, seguidos de cerca por Nueva Zelanda (nota 5,7). Taiwán obtiene un 3,9; mientras que Chile está un poco más abajo con nota 3,6. Las notas más bajas de la muestra pertenecen a Bolivia y Argentina (1,9).



Fuente: Elaboración de acuerdo a datos del BID. DataGov. Véase: http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html (acceso: enero 2011)

I.2 Indicadores latinoamericanos¹²

El Cuadro 6 presenta en forma resumida los resultados de distintos indicadores de países latinoamericanos que miden variables del servicio civil y la gestión de la administración pública. Los indicadores se presentan gráficamente en el Anexo 1.

¹¹ Este indicador tiene valores comprendidos entre 1 y 7. El valor “1” señala que los oficiales al decidir sobre alguna política o contrato, usualmente, lo hacen en favor de individuos o empresas conocidos o conectados con ellos; el valor “7” representa la neutralidad hacia todas las empresas e individuos.

¹² Estos indicadores comparativos se encuentran en la base de datos del BID en su mayoría sólo hasta el año 2005. En general, la medición se basa en datos generados por una valoración de expertos, por expertos en el país, incluyendo un proceso de discusión en grupo para aclarar dudas en las puntuaciones de los indicadores. El rango de valores, en general, va de cero a 100 donde a valores más altos más positiva es la apreciación. Detalles de la metodología por indicador se pueden encontrar en la misma base de datos. Véase: http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html

Cuadro 6. Indicadores del Servicio Civil en América Latina

Países	Prácticas Meritocráticas en el Servicio Civil (SC) 0-100 (2005)	Calidad de la Información Estadística 0%-100% (2009)	Capacidad Funcional en el SC 0-100 (2005)	Capacidad Integradora en el SC 0-100 (2005)	Competencia de los Funcionarios Públicos 0-100 (2005)	Consistencia estratégica en el SC 0-100 (2005)	Consistencia estructural en el SC 0-100 (2005)	Eficacia de los incentivos en el SC 0-100 (2005)	Eficiencia en el SC 0-100 (2005)	Flexibilidad en el SC 0-100 (2005)
Brasil	87	34	61	56	78	57	58	50	56	52
Chile	62	61	47	42	54	44	65	40	59	45
Costa Rica	58	56	57	51	56	69	45	66	40	49
Colombia	52	36	48	47	55	40	48	38	42	48
Uruguay	52	-	44	-	43	44	45	-		45
México	41	31	40	41	48	33	41	37	39	35
Venezuela	35	19	38	39	40	31	35	30	38	45
Argentina	31	46	47	56	53	40	43	40	50	48
Bolivia	22	32	19	21	26	17	18	12	32	19
Paraguay	20	-	12	19	16	7	9	9	16	11
R. Dominicana	19	27	26	30	33	10	21	18	38	26
Ecuador	18	26	19	19	19	13	14	15	16	22
Perú	18	30	14	18	19	13	13	12	16	11
Nicaragua	15	16	15	27	18	14	20	5	28	23
El Salvador	9	15	17	6	18	14	12	14	8	18
Panamá	2	27	13	18	18	13	14	5	10	15
Guatemala	-	31	17	26	21	16	19	8	29	22
Honduras	-	-	9	14	13	13	13	5	15	10

Fuente: Elaboración de acuerdo a datos del BID. DataGov. Véase: <<http://www.iadb.org/datagob/>> (acceso: febrero 2011)

Comparando las “prácticas meritocráticas en el servicio civil”¹³ en el año 2005, podemos señalar que Chile se encuentra en una posición privilegiada ocupando un segundo lugar después de Brasil (Gráfico 3 en Anexo 1).

En cuanto a la “calidad de la información y estadística”¹⁴ como parte de las tareas de la administración, Chile lleva la delantera; Argentina (3) mejora sustancialmente en este ámbito; Brasil (5) y México (8) quedan más atrás (Gráfico 4 en Anexo 1). Este aspecto,

¹³ Este indicador mide el grado en que prácticas dentro de la administración pública se guían de acuerdo a criterios profesionales, evitando la arbitrariedad, politización y captación de rentas. Los valores más altos representan mayor grado de profesionalismo y meritocracia.

¹⁴ Este indicador mide la precisión y calidad de datos producidos por la oficina nacional de estadísticas. La medición es a través de una encuesta completada por expertos (legisladores, periodistas, estudiosos o investigadores y miembros de ONG) y usuarios de información presupuestaria, un cuestionario para analizar las condiciones prácticas del proceso presupuestario, además de un marco que une el cuestionario y la encuesta. Los atributos del indicador son: la exactitud de los datos producidos, información del presupuesto desagregado para análisis detallado, información del presupuesto que permite un análisis integral, el presupuesto detalla las finanzas del gobierno nacional. Los valores se expresan en porcentaje, un mayor porcentaje representa mayor precisión y calidad de los datos.

determina una alta calidad técnica y profesional del personal en Chile encargado de preparar las estadísticas nacionales.

De acuerdo al indicador del año 2005 sobre “capacidad funcional en el servicio civil”¹⁵, Brasil es el líder y Chile está en la quinta posición (Gráfico 5 en Anexo 1). Este indicador mide cómo el sistema de servicio civil influye positivamente en el comportamiento de los empleados públicos a través de la competencia, eficacia de incentivos y flexibilidad.

El indicador de “capacidad integradora en el servicio civil”¹⁶ para el año 2005 muestra que Argentina y Brasil tienen la mayor capacidad para reducir los conflictos; Chile, en cambio, se posiciona en un quinto lugar (Gráfico 6 en Anexo 1). Este indicador mide la armonización de las expectativas e intereses de diferentes actores.

La eficacia con la cual las calificaciones profesionales del funcionario público son aplicadas y desarrolladas a nivel latinoamericano señala, a través del indicador de “competencia de los funcionarios públicos”¹⁷ para el año 2005, que Brasil obtiene la mejor posición con 78 puntos. Chile se encuentra en la cuarta posición con 54 puntos (Gráfico 7 en Anexo 1).

La “consistencia estratégica en el servicio civil”¹⁸ es una medida compuesta del grado de coherencia entre las prioridades estratégicas del gobierno y las normas, así como las prácticas con respecto al empleo y los recursos humanos en la administración pública. En este sentido, hasta el año 2005 Costa Rica lideraba el grupo, seguido por Brasil (2); mientras que Chile y Uruguay compartían la tercera posición (Gráfico 8 en Anexo 1).

¹⁵ Mide la capacidad del sistema de administración pública para lograr que los empleados públicos respondan a las prioridades de la organización y para mejorar los servicios públicos. Se usa un procedimiento de agregación aditiva que da igual peso a tres subíndices (competencia de los funcionarios públicos, eficacia de los incentivos en la administración pública y flexibilidad en la administración pública). El rango de valores va de 0 a 100, con valores altos indicando mayor capacidad del servicio civil para influir en el comportamiento de los empleados públicos.

¹⁶ Determina cómo el sistema de administración pública armoniza las expectativas y los intereses de diferentes actores, desarrollando un sentido de pertenencia entre los interesados directos y reduciendo la conflictividad. El rango va de 0 a 100, donde valores altos indican mayor capacidad del Servicio Civil para influir en el comportamiento de los empleados públicos.

¹⁷ Mide el grado de desarrollo de las habilidades necesarias en el sector público. El rango es de cero a 100, con valores más altos indicando mayor eficacia en asegurar las calificaciones profesionales del servicio civil.

¹⁸ Los valores van de 0 a 100, donde los valores más altos indican mayor conexión entre las prácticas y procedimientos de las prioridades estratégicas gubernamentales.

El indicador de “consistencia estructural en el servicio civil”¹⁹ evalúa la solidez y la integración sistemática del sistema de servicio civil, es decir, cómo las prácticas de la gerencia, los procedimientos y procesos están alineados de manera tal de permitir el cumplimiento de los objetivos estratégicos del gobierno. En el año 2005 Chile destacaba por sobre el resto de los países en Latinoamérica, seguido por Brasil (2) y Colombia (3) (Gráfico 9 en Anexo 1).

En cuanto a la “eficacia de los incentivos en el servicio civil”²⁰, que mide el grado en el cual las políticas y prácticas en la gerencia de recursos humanos estimulan la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio, en el año 2005 Costa Rica se ubicaba en la primera posición y Chile en la cuarta posición, superado por Brasil (2) y Argentina (3) (Gráfico 10 en Anexo 1).

Evalúando el grado en que las políticas de gestión de recursos humanos promueven la optimización de la inversión en capital humano y su relación con la política fiscal, el indicador de “eficiencia en el servicio civil”²¹ el año 2005 señala que Chile se encuentra primero en el *ranking* con 59 puntos, seguido por Brasil con 56 puntos (Gráfico 11 en Anexo 1).

En el año 2005 el indicador sobre “flexibilidad en el servicio civil”²² que mide el grado en que las políticas y prácticas permiten la adaptación a nuevas circunstancias y evitan rigideces burocráticas, ubica a Chile en un quinto lugar compartido con Uruguay y Venezuela, detrás de Brasil, Costa Rica, Argentina y Colombia (Gráfico 12 en Anexo 1).

En síntesis, revisado algunos indicadores a nivel mundial y latinoamericano, se determina que los países desarrollados llevan la delantera en diferentes aspectos del servicio civil y alcanzan los mejores resultados en materia económica y social. No obstante, las nuevas economías industrializadas - Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y

¹⁹ Una medida compuesta de la presencia e integración de todos los elementos básicos necesarios de un sistema de empleo y recursos humanos en la administración pública. Además, hay un procedimiento de agregación aditiva que da igual peso a tres subíndices (coherencia estratégica en la administración pública, coherencia del liderazgo en la administración pública, así como coherencia del sistema de empleo y recursos humanos). El rango es de 0 a 100, los valores más altos representan mayor consistencia de las prácticas y procedimientos con las prioridades estratégicas.

²⁰ Una medida compuesta del grado en el que se proporcionan incentivos para que los funcionarios públicos sean productivos, aprendan nuevas habilidades y presten un servicio de calidad. Los valores del indicador van de 0 a 100. El mayor valor indica más eficacia en los incentivos para la productividad y el aprendizaje.

²¹ Este indicador es una medida compuesta de la optimización de las inversiones en capital humano de la administración pública. El rango va de 0 a 100, con valores más altos indicando mayor eficiencia en las políticas de gestión de recursos humanos.

²² Mide el grado en el que las políticas y las prácticas permiten la adaptación a nuevas circunstancias y evitan rigideces burocráticas. El indicador tiene un rango entre 0 y 100, con valores más altos que representan condiciones favorables para la adaptación.

Singapur- adquieren relevancia en ciertos ámbitos. El caso de Singapur alcanza mayor notoriedad dado que ha logrado superar a los países de la OCDE en diferentes áreas. Taiwán, en general, se presenta en una buena posición y en la mayoría de los aspectos superando a Chile. En el contexto latinoamericano, Chile se muestra en una mejor ubicación, incluso como líder en algunas materias de administración pública.

El resultado de las reformas administrativas y al servicio civil emprendidos desde los años noventa en varios países debería mostrar una mayor incidencia en los resultados económicos y sociales a largo plazo, principalmente, en los países menos desarrollados y en vías de desarrollo donde el tema del servicio civil es algo nuevo o en proceso de ajustes. En estos países se busca alcanzar un mayor nivel de desarrollo en un amplio sentido y en muchos casos se recoge la mayor experiencia de otros países. En cambio, en países desarrollados o en las nuevas economías industrializadas, el servicio civil se puede considerar más maduro y a través de estas reformas se buscaría una adaptación a las necesidades vigentes del gobierno en concordancia con la realidad actual.

En Chile el sistema de servicio civil ha presentado avances luego de la creación de la DNSC (véase el organigrama en Anexo 2) y el SADP. Sin embargo, aún existen deficiencias. En el caso del SADP algunas limitaciones son: exclusión de entrada al sistema de algunos servicios, incluso de la propia DNSC; falta de autonomía institucional del sistema; nombramientos de cargos temporales de alto nivel sin pasar por el concurso; escasa eficiencia en el uso de los convenios de desempeño firmado por los directivos; falta de transparencia e información para los postulantes; remuneraciones poco atractivas; demora en el proceso de selección, entre otros (Lambertini y Silva 2009).

En otros aspectos, se ha perdido en la realidad el sistema de carrera funcionaria, hecho reflejado en la alta tasa de funcionarios a contrata (Dirección de Presupuestos 2009)²³; se mantiene una planta prácticamente inamovible; el sistema de reclutamiento es desintegrado y no estandarizado; la selección y contratación en la administración pública radica principalmente en los departamentos de recursos humanos de cada servicio; los gremios han entorpecido los cambios tendientes a mejorar el sistema; los avances en remuneraciones ligados a la orientación por resultados han logrado un vago avance en mejorar la calidad de los servicios y la atención al usuario.

Un informe preparado por la DNSC (2006) ha presentado las deficiencias en las unidades de recursos humanos de los servicios públicos. El documento confirma la baja profesionalización, casi 39,49% de los funcionarios en estas unidades sólo tienen

²³ Un informe de la DIPRES en octubre del 2009 señala que en el gobierno central al año 2008 habían 97.776 funcionarios a contrata, mientras que 86.885 pertenecían a planta. Para detalles del informe véase: http://www.dipres.cl/572/articles-54787_doc_pdf.pdf

estudios básicos y medios, 21,18% ha obtenido estudios técnicos y 39,33% estudios universitarios. De la dotación total, 56,04% está a contrata, 38,19% es de planta y un 5,77% a honorarios, lo cual revela la inestabilidad laboral de los funcionarios en estas unidades. Tal vez, uno de los puntos más críticos que presenta el informe, es la baja pericia en temas como planificación del recurso humano, comunicaciones internas, capacitación y formación, y prevención de riesgos. En resumen, estas unidades concentran sus labores en aspectos procedimentales y rutinarios y no en acciones de desarrollo estratégico de la GRH. Por otra parte, casi la mitad de las unidades están en un nivel jerárquico distante de la jefatura del servicio, lo cual determina un bajo rol estratégico a nivel institucional.

I.3 Propuestas al Servicio Civil en Chile

En el año 2008 fueron presentadas al entonces Ministro del Interior, Edmundo Pérez Yoma, varias propuestas en el tema de modernización del Estado donde algunas abarcan la GRH. Estas propuestas provienen de distintos sectores políticos y académicos²⁴. Realizar una síntesis de ellas permite determinar el grado de contribución de nuevas ideas que pueden aportarse a través de la revisión de la experiencia del sistema de servicio civil de Taiwán. Cabe mencionar que once centros de estudios y entidades académicas que presentaron propuestas, crearon en el año 2008 un “Consortio para la Reforma del Estado”²⁵ con la intención de conformar un equipo técnico-político permanente que oriente al gobierno en esta materia.

Una de las propuestas corresponde a “Chile 21”²⁶, la cual enfatiza la relevancia del llamado “núcleo estratégico”, señalando que son las personas, normas o instituciones que ayudan a un gobierno a tomar las decisiones más importantes y, por tanto, deberían mantener una cierta estabilidad de un gobierno a otro, así como también ciertos

²⁴ Estas propuestas fueron adjuntadas a la página web de la Agenda de Modernización del Estado del Ministerio del Interior. Sin embargo, no todas las propuestas presentan una visión o directrices con respecto al Servicio Civil. Por ejemplo, el Centro de Estudios del Desarrollo presentó bases para un sistema de información sobre las finanzas públicas; mientras que la Corporación Participa se enfocó en temas como transparencia, participación ciudadana, creación de una Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas, perfeccionamiento de ChileCompra y revisión a la Ley de Gasto Electoral. Estas propuestas pueden ser obtenidas desde <http://www.modernizacion.cl/aportes.html>

²⁵ Las entidades que conforman el Consortio son: Chile 21, ProyectAmérica, Universidad Católica, Expansiva UDP, Instituto Libertad, Centro de Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo, CIEPLAN, Universidad de Chile, Fundación Jaime Guzmán y Universidad Adolfo Ibáñez.

²⁶ Chile 21 determina que el rol del Estado y sus dirigentes son los catalizadores del desarrollo de los países. Véase: Fernández, María de los Ángeles, Nuria Cunill, Eugenio Lahera, Iván Valenzuela, Luciano Tomassini, y Eugenio Rivera. La iniciativa de reforma del Estado del Ministro del Interior Edmundo Pérez Yoma. Una contribución a la puesta en marcha de la iniciativa. Chile 21.

requisitos (proximidad al gobierno, asesoramiento, reconocida calidad y sin intereses particulares) y donde el Estado proponga las bases de este cuerpo. Destaca el llamado a la contratación de profesionales especializados en el diseño de políticas complejas y una mejora en remuneraciones de los altos cargos públicos, flexibilidad en la operación de servicios, la mantención de ciertos cargos de elección popular y delimitar claramente los de confianza política. Se determina que el incentivo al retiro es esencial para renovar significativamente la dotación del servicio público.

La propuesta de “Expansiva”²⁷ plantea la necesidad de una agenda independiente del gobierno de turno para las reformas y que se requieren políticas formales de Estado para asegurarlas. Se subraya la rigidez del sistema de GRH, débil evaluación del desempeño, carencia de movilidad horizontal, captura del nivel directivo de tercer nivel, mal clima laboral y situaciones laborales injustas. Además, menciona que en otros países la función de generar políticas de personal se ha encargado a organismos especializados o a una institución de servicio civil. Sus sugerencias son: orientación a los resultados, flexibilidad en la movilidad de plantas, extensión del SADP incluso al nivel municipal y mejoras salariales. También, consideran relevantes los procesos de selección, promoción, evaluación, movilidad, incentivos, remuneraciones y capacitación (Marshall 2009).

La “CIEPLAN”²⁸ reconoce que el proceso de reforma debe ser un proceso constante y que se debe empezar al menos con una agenda corta. Se considera un enfoque a partir de experiencias internacionales como Australia (Comisión de Productividad, Libro Blanco), Nueva Zelanda (gobiernos corporativos, unidades económicas independientes que prestan servicios y producen bienes) e Irlanda (en cuanto a coordinación y dialogo público – privado). Destacan que lo primero es definir la función política, la función de diseño de las políticas públicas y su implementación para lograr un sistema despolitizado y que privilegie la meritocracia. Consideran que se debe seguir despolitizando la burocracia atrayendo a los mejores y motivarlos a través de un sistema correcto de incentivos y promociones. Proponen una reforma al Consejo del SADP en sus componentes, atribuciones y sistema de nombramiento.

La “Corporación ProjectAmérica”²⁹ sugiere la revisión de la Escala Única de Remuneraciones para crear uniformidad en todos los servicios, evitando las diferencias de remuneraciones para cargos similares; además, proponen la eliminación de los grados más bajos con el fin de mejorar la equidad. Determinan la necesidad de

²⁷ Expansiva postula que el modelo de hoy es un “Estado articulador”. Véase: Marshall, Jorge, y Mario Waissbluth. 2007. Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad. *En Foco* 122.

²⁸ Véase: CIEPLAN. 2008. Propuesta de CIEPLAN sobre Reforma del Estado.

²⁹ Véase: Corporación ProjectAmérica. 2008. Modernización del Estado: Un Estado al servicio de los ciudadanos. Santiago.

profesionalización en los gobiernos locales y sugieren la incorporación de este nivel al SADP, pero como un proceso voluntario. Critican la dependencia del DNSC del Ministerio de Hacienda, institución que no se relaciona directamente con la GRH y, por tanto, proponen analizar su dependencia de acuerdo a las experiencias de Francia, Nueva Zelanda e Inglaterra. Si se llegara a conformar un órgano autónomo, se sugiere que los consejeros sean propuestos por el Gobierno y ratificados por el Senado. En caso contrario, se sugiere cambiar la dependencia a un órgano más cercano a la Presidencia, como sería la Secretaría General de Gobierno. Otras iniciativas son: mejorar las remuneraciones de los altos directivos, la creación de un código de ética y el trabajo enfocado a los resultados.

“Independientes en Red”³⁰ sugieren comenzar con una “micro modernización”. Realizan propuestas prácticas como: publicación de la agenda diaria de los altos directivos públicos; introducción del principio de *accountability*; publicación por parte de la DNSC de todos los postulantes a cada concurso; publicación de una base de datos de todos los funcionarios (planta, contrata y honorarios); crear una brigada anti corrupción; prohibición a la persona que ocupa un cargo de confianza para ser nominada en dos gobiernos consecutivos; catálogo público de perfiles y competencias; sistema de incentivos para atraer a jóvenes profesionales; mayor autonomía a directores que cumplan metas; perfeccionar el mecanismo de nombramiento del SADP e incorporar los cargos de segundo orden; aumentar las becas de estudio para funcionarios; cursos de comprensión de lectura y comunicación interpersonal; capacitación en diferentes áreas; entrenamiento para estudiantes que pretenden entrar a trabajar en el sector público; y creación de un *ranking* de excelencia de los servicios públicos. Una interesante innovación es la creación de un departamento autónomo de recursos humanos que canalice las solicitudes de personal.

La propuesta presentada por “Instituto Libertad, Fundación Jaime Guzmán E., y Libertad y Desarrollo”³¹ constata un alto grado de rigidez en el sistema de recursos humanos que no premia el buen desempeño. Sugieren un calendario de concursos para los cargos de primer nivel jerárquico en el SADP que no han ingresado al sistema de concursos; elevar las asignaciones de remuneraciones para dichos cargos; mayor autonomía e independencia del SADP; ratificación del Consejo SADP de 4/7 por parte del Senado y que el director de la DNSC sea elegido por el Consejo mediante concurso

³⁰ Se revisaron dos documentos pertenecientes a Independientes en Red. Véase: Independientes en Red. 2008a. Hacia un Estado que Confía en las Personas: Propuesta de Independientes en Red; Independientes en Red. 2008b. Hacia un Estado que Confía en las Personas: Comisión Modernización del Estado.

³¹ Véase: Instituto Libertad, Fundación Jaime Guzmán E., y Libertad y Desarrollo. 2008. Un Mejor Estado para Todos.

público; la extensión del SADP al tercer nivel jerárquico; incorporación al SADP de servicios y programas de gobierno que han sido excluidos. Asimismo, proponen una profundización del filtro técnico a través de una reducción desde una quina a una terna de los candidatos finales en el segundo y tercer nivel jerárquico; establecer un máximo de ternas rechazables; nuevas contrataciones regidas por el Código del Trabajo; revisar el sistema de pago de remuneraciones variables; movilidad horizontal y, en general, mejorar los sistemas de administración, remuneración y calificación.

La “Flacso”³² hace un llamado a un acuerdo político para transformar la modernización en una política de Estado, presentando medidas en cuanto a transparencia y probidad relacionadas con mecanismos de selección de puestos críticos en organismos públicos. Determinan que son necesarios mayores incentivos (remuneraciones y becas) para atraer a los mejores al sector público, en conjunto con un plan integrado de formación y capacitación. Se propone un re-estudio de los mecanismos de entrada y salida de la planta administrativa en el gobierno central y local. Se hace un llamado a otorgar mayor independencia al SADP y extender su alcance a los niveles inferiores. Por otra parte, se sugiere promover los concursos públicos para los servicios de seguridad.

Actualmente, la meta del gobierno de Sebastián Piñera es extender el SADP horizontal y verticalmente en el gobierno central, regiones y municipios. Para el personal no directivo se busca aumentar la movilidad y atraer talentos, mejorar la relación contractual, los sistemas de incentivos y las relaciones laborales.³³

En síntesis, las propuestas pueden ser divididas en dos grandes áreas: los altos directivos públicos y funcionarios no directivos. En la primera área encontramos que las propuestas coinciden en varios puntos, por ejemplo, existe consenso en otorgar mayor autonomía al SADP y su extensión vertical (otros niveles jerárquicos) y horizontal (otros servicios y organismos públicos) en el Estado. Sin embargo, en cuanto a la meritocracia aún existen discrepancias, ya que algunos sugieren que el directivo público debe ser - como principal característica- una persona de confianza del gobierno, dejando en segundo plano la meritocracia. Aún existe un debate en cuanto a los mecanismos de elección del Consejo del SADP y de selección final entre los candidatos pre-

³² Para esta institución el debate no debe ser en “más o menos Estado”, sino en identificar dónde el sector privado puede contribuir más y dónde se necesita más intervención estatal. Véase: FLACSO-Chile. 2008. Modernización del Estado: Hacia un Chile Desarrollado y Competitivo.

³³ Estos son los lineamientos generales planteados por el actual gobierno. Este estudio no contó con los detalles de cada una de las iniciativas del gobierno. Véase: http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2010/09/10_CLarroulet.pdf

seleccionados por el sistema. Se destaca la necesidad de un aumento significativo en las remuneraciones de los directivos y mayor poder de decisión para ellos.

En lo concerniente a los funcionarios no directivos, todas las propuestas advierten la necesidad de cumplir con los principios de profesionalización y meritocracia en el servicio civil y, por tanto, el imperativo de revisar los mecanismos de selección y ascensos, y otorgar mayor flexibilidad a la planta. Las remuneraciones son consideradas como un incentivo para atraer a personas mejor calificadas al Estado y proponen una mejora sustancial en este sentido. En general, se percibe la tendencia a la orientación a los resultados, la cual debiese ser determinante para la evaluación y retribución por el trabajo. La formación, capacitación y posibilidades de prosecución de estudios de los funcionarios se presentan como sugerencias en varias propuestas.

Por otra parte, se percibe una tendencia a presentar el SADP como un gran paso en transparencia, legitimidad y profesionalización de los altos directivos, no existiendo una propuesta diferente en la forma de seleccionar y contratar altos directivos públicos idóneos. Las propuestas que sugieren otorgar independencia institucional a este sistema no entregan una iniciativa o modelo concreto de cómo debería estar conformado y funcionar este organismo independiente.

Se observa un menor trabajo en iniciativas concretas a la GRH de funcionarios no directivos que se enfoquen al reclutamiento y selección. En general, en las medidas sugeridas no se presenta una real conexión entre las tareas de la DNSC y las medidas que apuntan a una mayor profesionalización, flexibilidad laboral y mejoras salariales. Varias de las medidas se mencionan en forma aislada, sin determinar quién ejerce esa función.

Hay novedosas ideas como la firma de un código de ética por parte de los funcionarios. Una de las propuestas hace alusión a la diseminación de la GRH en el Estado y la poca integración nacional de esta función. En este caso, se identifica una somera propuesta para crear un departamento que se encargue de la GRH en forma integral y transversal en todos los servicios, sin entregar mayores detalles de sus posibles funciones y atribuciones.

Una crítica general que se puede hacer a estas propuestas es el poco énfasis en los criterios de evaluación de sus medidas, ya que si bien representan ideas o modelos para el mejor funcionamiento del servicio civil, no está claro cómo se evalúan los efectos que pueden originar estos cambios.

II. Taiwán y el Desarrollo de su Aparato Estatal

II.1 Historia de su reforma al servicio civil

El proceso de reforma comenzó hace más de 50 años cuando el gobierno de la República de China se trasladó a Taiwán en 1949, contemplando en diferentes periodos diversos campos y objetivos. Lin (2005) establece que las reformas al Estado han apuntado a mejorar los aspectos de gestión para incrementar el nivel de eficiencia, teniendo menor énfasis en reformas de carácter político.

Las primeras reformas fueron en el aspecto económico y financiero, incluyendo reformas a la moneda y la propiedad de las tierras en la década de 1950. En el aspecto administrativo, existieron los primeros esfuerzos para que las localidades eligieran a sus administradores y legisladores. Por otro lado, el gobierno de carácter autoritario en esa época, considerando la posible pérdida de control, creó un sistema de personal centralizado, que mantenía el control de los funcionarios en todos los niveles. En un comienzo, el énfasis fue en el control político, la lealtad y la resolución de problemas contingentes, lo cual afectó el profesionalismo, la igualdad de oportunidades para acceder al servicio público y la orientación al mérito (Tang 2004).

A partir de la década de 1960, los esfuerzos vinieron por instaurar un sistema de gobierno moderno que incluyó la calidad de los funcionarios, sistema de impuestos y presupuestarios, coordinación horizontal y vertical entre los organismos del Estado, además de un control administrativo para combatir la corrupción (Tang 2004).

En los años 70 Taiwán enfrentó dos importantes desafíos internacionales. Por un lado, la pérdida de la membresía en la Organización de Naciones Unidas en 1971 que desencadenó la ruptura diplomática con Estados Unidos en 1979 y, en segundo lugar, las crisis del petróleo en esa década. A raíz de estos hechos, el Primer Ministro de la época, Chiang Ching-kuo (蔣經國), ordenó nuevas reformas en 1971 y 1978. Estas incluyeron medidas anticorrupción y administrativas para aumentar la eficacia y la integridad en el servicio público con el fin de mantener el desarrollo económico (Tang 2004).

Después del fin de la Ley Marcial en 1987 y la restauración de la democracia, numerosas iniciativas tomaron lugar para mejorar el desempeño del aparato estatal, pero no obtuvieron cambios significativos. En 1993 el *Yuan* Ejecutivo lanzó una serie de programas y proyectos que derivarían en enmendar la Constitución, pero que finalmente no fueron aprobadas por el *Yuan* Legislativo.

En 1997 se produce un cambio radical en la estructura del gobierno donde desaparecen los gobiernos provinciales siendo esta función transferida al gobierno central. Así el gobierno de Taiwán redujo de cuatro a tres los niveles gubernamentales. Esto fue equivalente a una reforma tanto administrativa como política.

Con respecto a la GRH y servicios, en el año 1998 el *Yuan* Ejecutivo dictó una guía para una reforma administrativa con directrices en tres áreas: reforma organizacional, reforma de recursos humanos y servicios, y reforma legal. Varios de los puntos en estas iniciativas tuvieron sus detractores en el *Yuan* Legislativo.

En el año 2000 se produce el cambio de administración con Chen Shui-bian (陳水扁) al mando y, en un ambiente de frágil situación económica del país, se crea un Comité de Reforma del Gobierno en el 2001 que involucró tanto a actores públicos como privados. Los principios fueron: orientación al usuario, innovación flexible, asociación, gobierno responsable y gobierno ético. El *Yuan* Ejecutivo creó su propio Comité de Reformas en el 2002, el cual fue dividido en seis sub-comités que trabajaron en dos grandes áreas: ajuste funcional y mecanismos de apoyo.

En el periodo presidencial de Chen Shui-bian (2000 y 2008) hubo un intento de abolición del *Yuan* de Examinación. El *Yuan* Ejecutivo había determinado tomar el control del servicio civil debido, principalmente, a que consideraba que el *Yuan* de Examinación se había politizado y existía una serie de actos calificados como anti-constitucionales y faltas a la probidad (Kao 2006). Sin embargo, otros especialistas consideran que fue un intento por parte del Ejecutivo de tomar el control sobre la designación de los funcionarios. Varios debates se han sucedido no sólo para la eliminación del *Yuan* de Examinación, sino también del *Yuan* de Control, y poder traspasar estas funciones a los *Yuan* Ejecutivo y Legislativo (Copper 2009, p. 127). A pesar de estos acontecimientos el *Yuan* de Examinación continúa perfeccionándose.

En el año 2005 el *Yuan* Ejecutivo presentó nuevas metas de reforma organizacional junto con la estrategia de ajuste orgánico que llevaron a realizar cambios en la legislación. Estas iniciativas del *Yuan* Ejecutivo han confluído en significativos cambios en el *Yuan* de Examinación. Así, el *Yuan* Ejecutivo formuló un Proyecto de Orientación de Examinación Nacional dirigido a atraer funcionarios talentosos al servicio civil.

El actual servicio civil de Taiwán es producto de una serie de reformas orientadas al constante perfeccionamiento del personal del Estado. Estas se enmarcan dentro de un proceso más amplio y prolongado de reformas efectuadas a todo el gobierno central de Taiwán focalizadas en el *Yuan* Ejecutivo hasta el año 2000 y extendidas posteriormente al *Yuan* Legislativo, *Yuan* de Examinación y a la Constitución. Dichas reformas han apuntado a mejorar la eficiencia y la cultura administrativa, la competitividad, la

transparencia y responsabilidad de la administración del gobierno; proteger los derechos e intereses de los funcionarios del Estado; fortalecer las capacidades fundamentales de los empleados públicos; y perfeccionar el sistema de reclutamiento y la promoción del capital intelectual, todo lo cual ha permitido modernizar la administración de los recursos humanos del aparato estatal taiwanés. El servicio civil ha adoptado un enfoque proactivo en el proceso de programa estatal, jugando un rol positivo y estabilizador en la promoción del progreso y prosperidad de la sociedad taiwanesa. Por ello, el *Yuan* de Examinación ha experimentado una serie de reformas que apuntan a que sus ciudadanos puedan desarrollarse en un contexto internacional determinado por la competencia global y la economía basada en el conocimiento. Esto ha permitido al servicio civil efectuar una contribución concreta a la reforma administrativa, democratización, Estado de derecho, gobierno eficiente y, finalmente, a la inserción internacional del país.

Con el propósito de mostrar su capacidad para reformarse y llevar a cabo su mandato constitucional, el 11° Consejo del *Yuan* de Examinación (del período 2008-2014) emitió una resolución para reformar el servicio nacional del país, crear un gobierno de primera calidad y elevar la competitividad nacional a través de proyectos de reforma de corto, mediano y largo plazo. El Programa de Reforma del Servicio Civil del *Yuan* de Examinación tiene como pilares la creación de una ética del servicio público para configurar una cultura de calidad y la integración de la normativa legal al servicio civil para revigorizar el sistema de administración. Sobre esta base, se busca mejorar los mecanismos de reclutamiento de forma de atraer personas talentosas al servicio del gobierno; perfeccionar los programas de entrenamiento y actualización de conocimientos a fin de fortalecer las capacidades de los funcionarios sénior; ejecutar un método de administración basado en el desempeño para fomentar la eficiencia del Estado; y mejorar los sistemas de remuneraciones y jubilaciones de modo de proteger a los funcionarios públicos.

II.2 El milagro económico y el rol del Estado

No son pocos los especialistas que se han dedicado a analizar la evolución y el desarrollo de los países en el Este de Asia, especialmente Taiwán, uno de los “cuatro tigres asiáticos” que mostraron un rápido crecimiento económico y desarrollo social a partir de la década de 1960, coincidiendo en que el rol del Estado y sus dirigentes han sido un importante catalizador de este proceso (Tang 2004; World Bank 1993).

Desde la década de 1950 gran parte de las medidas en materia económica eran implementadas por tecnócratas preparados y entrenados en Estados Unidos. En casos

específicos como temas presupuestarios, también fueron contratados algunos consultores americanos (Tang 2004).

En un comienzo las desventajas de Taiwán eran numerosas y de distinta índole: deficiencia tecnológica, inadecuada infraestructura pública, falta de capital, una gestión débil en recursos humanos y laborales, así como ausencia de una red de comercio internacional. Todo esto tuvo que ser superado por el gobierno para alcanzar el desarrollo económico y la industrialización. La calidad burocrática y la efectividad de la política nacional económica jugaron un importante rol en el crecimiento económico. Los tecnócratas tuvieron que alejarse de intereses particulares para velar por el interés público al largo plazo, siendo capaces de despolitizar las decisiones económicas e impulsar la orientación al mercado. Este mecanismo permitió promover una distribución equitativa y una estabilidad política que aseguraba la continuación de las estrategias al largo plazo (Tang 2004).

Las distintas reformas implementadas por el gobierno al Estado en materia económica y administrativa lograron crear un ambiente apto y de estabilidad para el desarrollo de las industrias y, posteriormente, la atracción de la inversión extranjera.

Con el establecimiento de su política de orientación a la exportación a finales de la década de 1950, desde mediados de 1960 el ingreso nacional bruto de Taiwán creció a un promedio anual de 9%. Taiwán transformó su estructura socio-económica rural y agrícola en una urbana e industrializada. Este proceso fue acompañado por una positiva redistribución del ingreso, bajo desempleo, alto grado educacional en todos los estratos y prácticamente la eliminación de la pobreza (Soong 1992). La crisis del petróleo a principios de la década de 1970 afectó seriamente a Taiwán, pero en dos años logró posicionarse nuevamente, incluso a una tasa superior al periodo antecesor a la crisis. Recién en los años 90 su crecimiento percibe una desaceleración, lo que algunos explican por el hecho de haberse consolidado como una economía madura. Si bien la crisis asiática en 1997 afectó a gran parte de las economías emergentes y a los “tigres asiáticos”, Taiwán fue afectado levemente (Copper 2009, p. 178).

En efecto, Taiwán es considerado por algunos expertos como uno de los mejores modelos para el Tercer Mundo, incluso por sobre sus vecinos Hong Kong y Singapur que son en gran definición algo como “grandes ciudades”, o Corea del Sur, el cuál moldeó su sistema económico a partir de lo que hizo Japón. Por último, muchos consideran el desarrollo de Taiwán más valorable que el de Japón, ya que este último había avanzado bastante en industrialización antes de la Segunda Guerra Mundial y, en la actualidad, tiene beneficios de la economía de escala y un bajo gasto en defensa (Copper 2009, p. 180).

El Banco Mundial en un reporte de 1993 llamado “The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy” resume en gran medida el rol del Estado en estos países y cómo enfrentaron la promoción del desarrollo. Este documento enfatiza el impacto de una burocracia eficiente y de calidad, además, otorga una pauta de cómo los países en esta zona, incluido Taiwán, lograron desarrollar un aparato estatal de estas características. En la versión resumida de este reporte se señala: “...El primer paso consistió en reclutar un equipo de tecnócratas competentes y relativamente honrados y aislarlos de la interferencia política cotidiana...En Japón, Corea del Sur, Singapur, Taiwán las burocracias bien organizadas ejercen un poder considerable...¿Cómo lograron fomentar burocracias efectivas los países del nordeste asiático? Además de aprovechar el prestigio que tradicionalmente tienen los empleados públicos, estos gobiernos han empleado numerosos mecanismos para incrementar el interés en una carrera en la administración pública, elevando la competencia y mejorando el nivel de los candidatos. Los principios generales de estos mecanismos posibles de aplicar en cualquier sociedad son: la remuneración, que incluye los sueldos, los beneficios y el prestigio, debe ser competitiva con el sector privado; la contratación y los ascensos deben basarse en los méritos y ser altamente competitivo; los que llegan al escalafón máximo deben ser generosamente recompensados...La clave para los gobiernos es encontrar una combinación que atraiga personas competentes al servicio civil” (World Bank 1993, pp. 17-18).

II.3 Cultura política, organizacional y valores

Según Berman (2010, p. 8), la cultura, que puede tener muchos significados y definiciones incluyendo actitudes, valores, metas, prácticas, conocimientos, creencias y modelos de comportamiento que comparten y caracterizan a un grupo, se puede ver reflejada en la administración pública. Este apartado pretende en forma breve explorar esos aspectos culturales y valores que han caracterizado el servicio civil de Taiwán.

El sistema de servicio civil taiwanés encuentra sus cimientos en la cultura política y la cultura organizacional de la sociedad china. Esta cultura ha permitido el desarrollo de un servicio civil basado en el mérito, tanto en la etapa de entrada como durante la permanencia del empleado público dentro del sistema estatal. El propósito del gobierno taiwanés es establecer y mantener un servicio civil basado en el mérito, excelencia, eficiencia, integridad, profesionalismo y honestidad, para cumplir este objetivo se ha enfocado en desarrollar una cultura de neutralidad administrativa que permita que los funcionarios consideren el interés general y asuman una posición neutral, objetiva e imparcial en la conducción de los asuntos públicos (Shen 2009).

Remontándonos a la historia, la cultura política china evolucionó durante varios siglos en un sistema elitista donde la burocracia ejercía un gran poder. Este sistema fue llevado a Taiwán por emigrantes y oficiales de gobierno desde finales del 1600 hasta 1865. La tradición política china fue autoritaria, pero altamente humanista y moralista. Sin embargo, el sistema no pudo ser completamente transferido a Taiwán debido a grandes diferencias y distintas necesidades de aquellas en China continental. La cultura política fue considerablemente influenciada por el dominio japonés entre 1895 y 1945, donde a diferencia del sistema chino, el dinero y las armas era lo fundamental. Por tanto, la burocracia no era lo más importante y los japoneses aseguraron el control a través de la instauración de normas y leyes (Copper 2009, p. 108). No obstante, Japón introdujo a Taiwán un efectivo gobierno central que hizo un gran esfuerzo por mejorar la economía y la infraestructura (Berman 2010, p. 6).

Finalmente, la cultura política de Taiwán fue moldeada por una mezcla de la filosofía política de Sun Yat-sen y las ideas políticas occidentales adquiridas desde 1960 en adelante, especialmente, en temas como la democracia (Copper 2009, p. 108).

La filosofía confuciana ha sido un factor influyente en la cultura política y organizacional de Taiwán. Además, no son pocos los que han relacionado esta filosofía como un elemento esencial del milagro económico de Taiwán y, por tanto, piensan que la ética de trabajo que promueve el Confucianismo es digna de ser imitada (Copper 2009, p. 179).

En primer lugar, el Confucianismo presenta un orden moral universal basado en la armonía -mantenida siempre y cuando cada persona cumpla con sus respectivas funciones y responsabilidades- que configura una sociedad de “deberes y responsabilidades” y no de “deberes y derechos”, como el modelo occidental (Moneta 2009). Por lo tanto, esta filosofía pone gran énfasis en la responsabilidad de las personas sobre su familia, grupos sociales cercanos y el resto de la sociedad, más que en la libertad de acción personal (Moneta 2009). En este sentido, el Confucianismo aplicado al servicio civil refleja una cultura de trabajar en grupo fomentando el compromiso, la cooperación y el “trabajo duro”, debido al sentido de responsabilidad hacia el grupo, la relación jerárquica y la preferencia por la armonía (Berman 2010, p. 9).

El Confucianismo da forma a las organizaciones, otorgando un carácter paternalista, jerárquico y de liderazgo central. La armonía, mantenida por relaciones recíprocas, evita el caos y permite un liderazgo del gobierno central donde los demás niveles tienen obligaciones subordinadas (Berman 2010, p. 10).

En segundo lugar, esta armonía determina la orientación que tiene la cultura china hacia el conflicto, esto es, una tendencia hacia el control social y la autodisciplina; al

contrario de la cultura occidental. En esta cultura, las personas optan por una actitud no confrontacional para resolver un conflicto y están dispuestos a sacrificar sus propios intereses en pos de la armonía de la sociedad, incluso tienden a cooperar cuando no es de su interés hacerlo (Shi 2001). Asimismo, Este enfoque se observa en relación con el actuar del gobierno, por ejemplo: “cuando las personas bajo la influencia de esta cultura encuentran que el gobierno no es capaz de responder a sus demandas pueden renunciar a sus intereses particulares por la armonía de la sociedad, en vez de pedir apoyo del gobierno” (Shi 2001, pp. 403-404).

En tercer lugar, la filosofía confuciana plantea el ejercicio de la virtud, mediante la autorrealización y la puesta en práctica de los valores morales en las relaciones con el resto de las personas y en las funciones del Estado (Moneta 2009). El hombre virtuoso y perfecto que busca desarrollar el Confucianismo debe poseer una serie de cualidades alcanzables por medio de la educación: alta cultura, moral, justicia, inteligencia y una conciencia del deber que son esenciales para la creación de una cultura de neutralidad administrativa y política dentro del servicio civil. Las personas de alta moral y educación deben encargarse del gobierno y, desde ahí, educar y ejercer influencia moral sobre la sociedad para que pueda guiar su propio destino (Moneta 2009).

En cuarto lugar, los principios de la filosofía confuciana abarcan todos los aspectos de la vida cotidiana, lo que incluye el ámbito laboral. De este modo, lo que se practica dentro de la familia y círculos sociales cercanos, también se extiende al resto de la comunidad y, por supuesto, al actuar de los funcionarios del Estado. Así, el concepto confuciano de gobierno ideal es una extensión del ideal de familia: proveer seguridad, continuidad, cohesión y solidaridad (Soong 1992).

En definitiva, el Confucianismo contribuye al desarrollo de una cultura de neutralidad administrativa y política dentro del servicio civil, a través de la búsqueda del bien común con una mirada de largo plazo, la selección de las personas más capacitadas para el servicio público y la inversión en educación (Contreras y Meléndez 2006).

Por otra parte, también están aquellos que ven en el Confucianismo y las tradiciones practicadas en esta parte del mundo como los culpables de promover un sistema donde se mezclan prácticas incompetentes que son justificadas por la tradición. El Confucianismo promovería la corrupción debido a que el mundo de los negocios se intercepta con la élite política. Según los detractores, una mirada más modernizadora del servicio civil también ha sido opacada por la fuerza de las tradiciones y principios del Confucianismo. No obstante, en la actualidad, en gran parte del Este asiático existe un consenso en el imperio de la ley (Berman 2010, p. 10). En esta discusión, si bien el Confucianismo y los valores tradicionales podrían generar estas deficiencias a través del

tiempo, no era la filosofía ni el resultado que esperaba Confucio, más bien, se ha hecho una mala interpretación y uso de sus principios.

En la práctica, Taiwán ha establecido un conjunto de leyes y normas que apuntan a desarrollar una cultura de neutralidad política y administrativa, y así regular el comportamiento de los funcionarios públicos. Esta normativa incluye, por ejemplo: la Ley de Neutralidad Administrativa del Servicio Civil (2009), las Regulaciones para Entrenamiento en Neutralidad Administrativa del Servicio Civil (2002), Directrices para el Entrenamiento en Neutralidad Administrativa de los Funcionarios Públicos, y la Ley de Entrenamiento y Educación Superior del Servicio Civil (Shen 2009).

En este sentido, una de las regulaciones más importante es la Ley de Neutralidad para la Administración del Servicio Civil, promulgada en el 2009, que en su artículo 1° señala que su propósito es: “asegurar una administración acogida a la ley, una ejecución justa, una neutralidad política y una regulación adecuada de la participación de los funcionarios públicos en actividades políticas” (Civil Service Administrative Neutrality Act). De esta forma, la ley se estipula que se permite a los empleados del Estado participar en partidos políticos u otros grupos políticos, pero no pueden ocupar un cargo en dichos partidos o grupos políticos; no se permite hacer proselitismo político, tampoco involucrarse en conflictos entre partidos o facciones políticas ni ocupar cargos en las campañas de algún candidato a un cargo público, entre muchas otras restricciones (Civil Service Administrative Neutrality Act). Para lograr que estas disposiciones se respeten y fomentar la neutralidad política en los funcionarios, el servicio civil ha creado un programa de capacitación en neutralidad administrativa. Este programa incluye la realización de talleres, cursos, seminarios y una plataforma virtual denominada “Programa on-line de Aprendizaje en Neutralidad Administrativa” (Shen 2009). Lo anterior, es ejecutado a través de la Comisión de Protección y Entrenamiento del Servicio Civil del *Yuan* de Examinación.

En consecuencia, el servicio civil de Taiwán está erguido sobre un cimiento cultural adecuado para el desarrollo de un sistema donde prime la transparencia, la neutralidad política, la meritocracia, la eficiencia, la integridad, el profesionalismo y la honestidad. En el sistema taiwanés, la influencia e intervencionismo político en el reclutamiento de los empleados públicos es menor, puesto que se pone énfasis en el desarrollo de un hombre moral que vive en comunidad y que vela por el bien común; al contrario de la sociedad occidental donde rige el individualismo en las relaciones sociales que facilita el nepotismo, favoritismo político y comportamientos clientelísticos. Finalmente, el servicio civil taiwanés goza de un gran prestigio y reconocimiento social, gracias a la acuciosa y estricta selección de personal que realiza el *Yuan* de Examinación mediante un sistema de exámenes obligatorio y transparente.

III. Yuan de Examinación: el Quinto Poder de Servicio Civil

III.1 Estructura del gobierno central de Taiwán

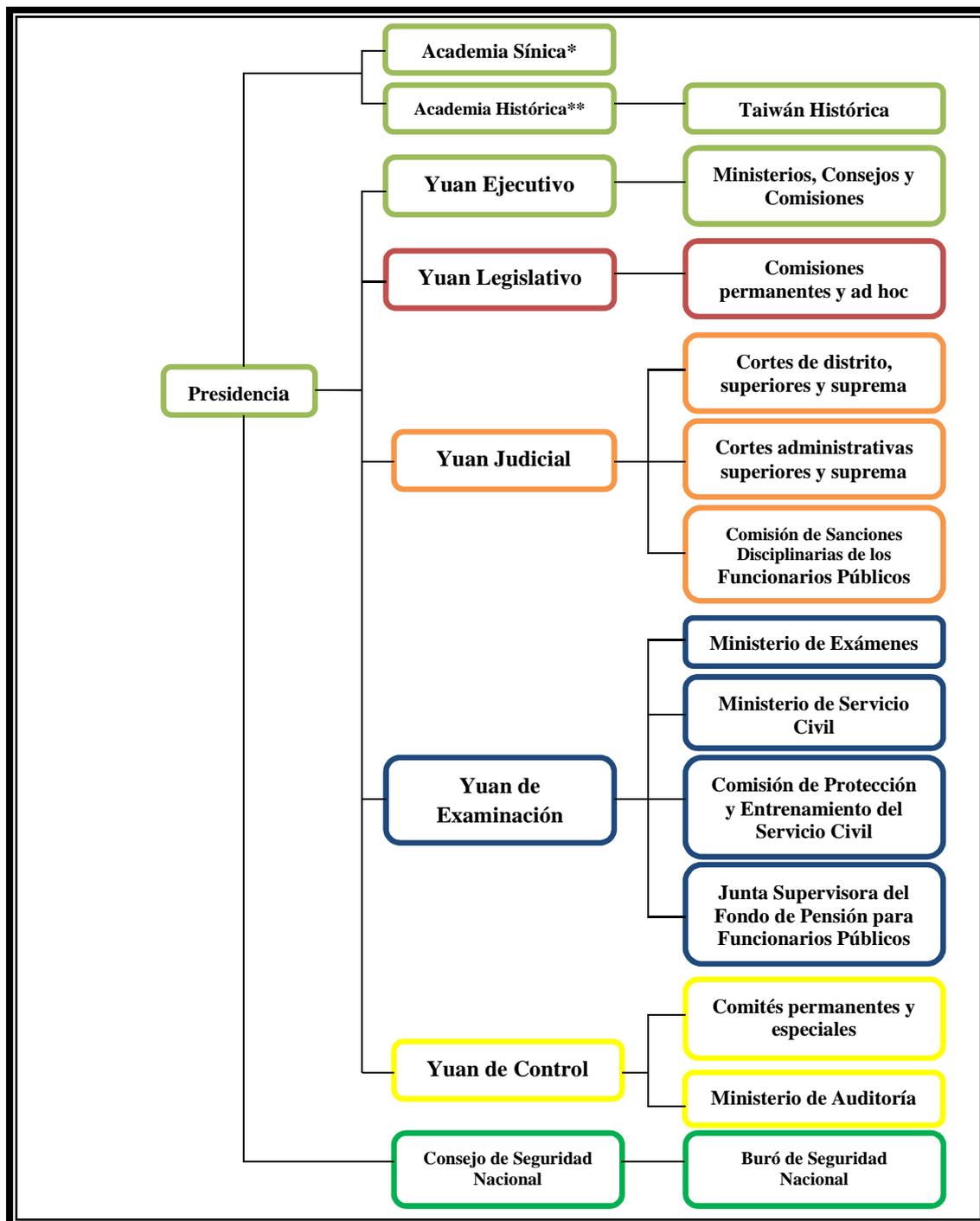
El servicio civil de Taiwán descansa sobre una estructura de gobierno propia del sistema político de ese país, del cual derivan las principales características del modelo de reclutamiento de personal para el Estado.

En la Constitución Política de Taiwán se establece un sistema de gobierno de cinco poderes que conjuga los tres poderes fundamentales de las democracias occidentales - Ejecutivo, Legislativo y Judicial- y las fortalezas del sistema político chino tradicional, correspondientes a las ramas de control y examinación. Estas dos últimas entidades son independientes y abordan la supervisión administrativa, y examinación y reclutamiento de empleados públicos, respectivamente. La autoridad máxima del Estado es el Presidente de la República, quien es elegido directamente por los ciudadanos en elecciones libres desde 1996. El Presidente de la República es elegido cada cuatro años y puede ser reelegido sólo una vez para un segundo mandato.

Bajo la Presidencia se ubican los cinco poderes del Estado, denominados “*Yuan*”³⁴, que son: *Yuan* Ejecutivo, *Yuan* Legislativo, *Yuan* Judicial, *Yuan* de Control y *Yuan* de Examinación. Los cinco *Yuan* gozan de independencia e igualdad de estatus entre sí, a pesar que el ejecutivo domina la pauta en la formación de la política doméstica que algunas veces involucra reformas al Estado. A continuación, se presenta el organigrama del gobierno central de Taiwán en el Cuadro 7:

³⁴ En el mundo occidental, podemos considerar “*Yuan*” como un poder del Estado representado dentro de las tres separaciones tradicionales (ejecutiva, legislativa y judicial). En Taiwán, las funciones de control y administración del personal del Estado fueron constitucionalmente concebidas como otros dos poderes independientes. No obstante, nuevas modificaciones a la Constitución de Taiwán han, paulatinamente, otorgado o transferido atribuciones al Presidente y redistribuido funciones entre los poderes, especialmente, desde el *Yuan* de Control al *Yuan* Legislativo.

Cuadro 7: Organigrama del Gobierno Central de Taiwán



Fuente: Elaboración de acuerdo a Government Information Office. Taiwan Yearbook 2006. Taipei. Véase: <<http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/yearbook/2006/index.htm>> (acceso: enero 2011)

* Esta institución está bajo supervisión administrativa directa de la Oficina del Presidente; conduce, dirige, coordina y promueve investigaciones científicas en la nación.

** Esta institución está bajo supervisión administrativa directa de la Oficina del Presidente y es responsable de compilar la historia nacional, preservar archivos nacionales y materiales históricos.

III.2 Los poderes del Estado

Según Kao (2006), Sun Yat-sen creó los cinco poderes del Estado considerando la cooperación entre ellos, sin intención de enfatizar la restricción mutua³⁵. Sun Yat-sen esperaba que esta división protegiera los derechos de las personas y evitara el abuso del sistema de exámenes del servicio civil por parte del poder Ejecutivo (*Yuan* Ejecutivo). Tanto el *Yuan* de Control como el *Yuan* de Examinación provienen de los componentes administrativos tradicionales chinos.

Importantes enmiendas a la Constitución desde la década del noventa reorganizaron las funciones y atribuciones de los *Yuan*. Por ejemplo, la facultad de impugnar al Presidente de la República pasó del *Yuan* de Control al *Yuan* Legislativo. También, se entrega la facultad de disolución del *Yuan* Legislativo al Presidente de la República, luego de una votación de no-confianza en contra del presidente del *Yuan* Ejecutivo. Cargos que anteriormente eran elegidos entre miembros de los *Yuan* pasaron a ser nombrados y designados por el Presidente de la República. De esta manera, los cinco poderes del Estado han quedado supeditados al Presidente de la República a través de la nominación y designación de los altos cargos dentro de ellos. Sin embargo, como se verá más adelante, el *Yuan* de Examinación tiene amplias atribuciones en materia de funcionarios que no son de exclusiva confianza o designados.

En primer lugar está el *Yuan* Ejecutivo, la principal agencia administrativa del Estado. Su mayor autoridad es el presidente del *Yuan*, usualmente llamado Primer Ministro, quien es nominado por el Presidente de la República³⁶. Además del Primer Ministro, el Presidente de la República tiene la facultad para designar al Vice Primer Ministro, a los ministros y a los directores de comisiones con la recomendación del Primer Ministro. Este *Yuan* es responsable ante el *Yuan* Legislativo. El *Yuan* Legislativo puede desaprobar a través de votación al presidente del *Yuan* Ejecutivo, este a su vez, puede solicitar al Presidente de la República que disuelva el *Yuan* Legislativo durante el proceso.

³⁵ Según Kao (2006), esta división en cinco poderes del Estado difiere de la concepción occidental de tres poderes del estado -ejecutivo, legislativo y judicial- en el sentido de que estos están caracterizados esencialmente por mantener el control y el balance entre ellos. Sin embargo, en Taiwán, también se puede advertir la competencia entre poderes de estados limitando la cooperación mutua.

³⁶ Anteriormente el Primer Ministro debía ser aprobado por el *Yuan* Legislativo de acuerdo al artículo 55° derogado de la Constitución.

El *Yuan* Legislativo es el cuerpo legislativo más importante del país, es unicameral y cumple la función de representar al pueblo taiwanés en el ejercicio de sus derechos para legislar; cuenta con 113 representantes elegidos popularmente por un período de cuatro años y pueden ser reelegidos indefinidamente³⁷. El presidente y vicepresidente del *Yuan* Legislativo deben ser elegidos entre los miembros del *Yuan* y por los miembros del *Yuan*. Tanto el presidente como el vicepresidente mantienen sus cargos por el mismo periodo de los demás miembros. El *Yuan* Legislativo posee la facultad de aprobar las designaciones del Presidente de la República respecto de las principales autoridades de los *Yuan* Judicial, Examinación y Control, de acuerdo a la calificación de los nominados. Específicamente, el Presidente de la República tiene la facultad para designar con el consentimiento del *Yuan* Legislativo al presidente, el vicepresidente y jueces superiores del *Yuan* Judicial; al presidente, vicepresidente, miembros y auditor general del *Yuan* de Control; y al presidente, vicepresidente y a los miembros del *Yuan* de Examinación. Para ejercer el poder de consentimiento sobre la designación de las autoridades antes mencionadas, el *Yuan* Legislativo debe remitir el asunto a un Comité del *Yuan* para su deliberación, después de lo cual debe pasar a votación anónima en sesión del *Yuan*; se consideran aprobadas aquellas designaciones del Presidente de la República que cuenten con el consentimiento de al menos la mitad de los miembros del parlamento.

El *Yuan* Judicial es el órgano judicial más alto del país, cuyas principales facultades son decidir sobre casos civiles, criminales y administrativos, casos relativos a sanciones disciplinarias de funcionarios, casos relacionados con la disolución de partidos políticos que violen la Constitución y la imputación al Presidente o Vice Presidente de la República. Está compuesto por 15 jueces supremos, un presidente y un vicepresidente que son nominados y designados por el Presidente de la República con aprobación del *Yuan* Legislativo³⁸. Los jueces se renuevan cada ocho años independiente del orden de designación, no pudiendo ser designados en periodos consecutivos. El presidente y vicepresidente de este *Yuan* no tienen la garantía del periodo de ocho años. El presupuesto anual, propuesto por el propio *Yuan*, no puede ser eliminado o reducido por el *Yuan* Ejecutivo.

El *Yuan* de Control puede aplicar medidas correctivas sobre las autoridades de gobierno en caso de que incurran en alguna falta; puede censurarlas o imputarlas, obligando a renunciar a quienes resulten imputadas. Actualmente, este *Yuan* está

³⁷ Anteriormente los representantes duraban tres años en sus cargos y podían ser reelegidos de acuerdo al artículo 65° derogado de la Constitución de Taiwán.

³⁸ Anteriormente el Presidente y el Vicepresidente eran nominados y designados por el Presidente de la República y aprobados por el *Yuan* de Control. Los jueces servían en su cargo de por vida, a menos que se les inculpara y declara culpables de algún delito de acuerdo al artículo 79° y 81° derogados de la Constitución.

formado por 29 miembros que incluyen al presidente y vicepresidente del *Yuan*, lo cuales son nominados y designados por el Presidente de la República con aprobación del *Yuan* Legislativo por un periodo de seis años³⁹. La mayoría de los países fusionan las facultades del poder de control con el poder legislativo y sus parlamentos ejercen el poder de control. Dado que la fusión de ambos poderes puede conducir al abuso de la facultad de control por parte del parlamento, Sun Yat-sen creó un poder de control independiente.

Finalmente, se encuentra el *Yuan* de Examinación, que es el tema de interés y analizaremos con más detalle a continuación.

III.3 El Yuan de Examinación

La toma de exámenes para acceder al servicio público se remonta a la época de la China imperial. Esto tuvo un importante impacto en la organización social desde el comienzo del año 600 hasta 1905. Estos exámenes ayudaron a la construcción de una efectiva burocracia que necesitaba un elemento cultural, social, político y educacional. De esta manera, gran parte de la élite se distinguía por una credencial con el grado de examinación alcanzado. Por tanto, este sistema condicionaba a los grupos sociales menos preparados restringiendo su ascenso a la posición social de la élite. Asimismo, las mujeres eran excluidas de las examinaciones. En resumen, la examinación era un sistema altamente excluyente y exclusivo. Cuando los reformadores modernos en 1905 decidieron eliminar el sistema de examinación, la élite del imperio de la dinastía Qing consideró el hecho como una amenaza y, tal vez, fue la causa de su colapso en 1912 (Elman 1991).

En el año 1924 Sun Yat-sen había enfatizado la necesidad de un *Yuan* de Examinación que asegurara un alto nivel de educación en el país y de los funcionarios públicos, en un periodo donde China sufría de una gran desestabilización política (Wells 2001)⁴⁰. La división de los cinco poderes quedó establecida en las primeras redacciones de la Constitución de la República de China, lo que hoy es Taiwán. Así, los exámenes de servicio civil han sido implementados en Taiwán desde el comienzo de su actual sistema administrativo en 1949 (Berman 2010, p. 5).

³⁹ Anteriormente el *Yuan* de Control tenía la facultad de aprobación de varios cargos nominados y designados por el Presidente de la República según los artículos 90° y 94° derogados de la Constitución. Además, los miembros eran elegidos por consejos municipales y provinciales, por el consejo mongol y tibetano y ciudadanos taiwaneses en el extranjero. El Presidente y Vicepresidente eran elegidos entre los miembros de acuerdo a los artículos 91° y 93° derogados de la Constitución.

⁴⁰ En ese momento el gobierno de la República de China (hoy en Taiwán), se encontraba en China continental.

El *Yuan* de Examinación, el quinto poder según se establece en la Constitución Política de Taiwán y característica única de su sistema político, es el organismo supremo del Estado encargado de todos los asuntos relacionados con la administración del personal de gobierno, que van desde el reclutamiento, selección y aplicación de exámenes a los funcionarios, profesionales y técnicos, hasta la administración del fondo de pensiones del servicio civil.

La Constitución, según su artículo 88°, establece la independencia en el ejercicio de las funciones encomendadas a los miembros del *Yuan*, por tanto, otorga autonomía en su actuar (The Constitution of the Republic of China s.f). Además, estipula que este ejercicio de funciones debe estar por encima de partidismos. En cuanto a estructura y funcionamiento, está formado por dos ministerios encargados de temas específicos que funcionan de manera centralizada y estandarizada, en donde los distintos servicios del Estado tienen una intervención mínima. En el artículo 87°, la Constitución le otorga al *Yuan* la potestad de iniciativa legal para presentar proyectos de ley al *Yuan* Legislativo en los asuntos de su jurisdicción.

A continuación, se describen los principales objetivos, estructura y organismos del *Yuan* de Examinación.

III.3.1 Objetivos del Yuan de Examinación

El propósito del *Yuan* de Examinación es crear un sólido sistema de personal y establecer un gobierno transparente, competente y eficiente que trabaje en pos del bienestar e intereses del pueblo taiwanés; por ello, el servicio civil busca que los empleados públicos sirvan a la personas con integridad, honestidad, profesionalismo, eficiencia y neutralidad. Según este sistema, la selección de funcionarios públicos de todo el sistema estatal -desde el gobierno central hasta el local y abarcando todos los cargos que no son parte de la designación política o de exclusiva confianza- debe hacerse a través de un sistema de estrictos exámenes públicos. Por lo tanto, la gran mayoría que desea desempeñar un cargo público debe ser calificada por medio de estos exámenes.

Específicamente, los objetivos que persigue el *Yuan* de Examinación son:

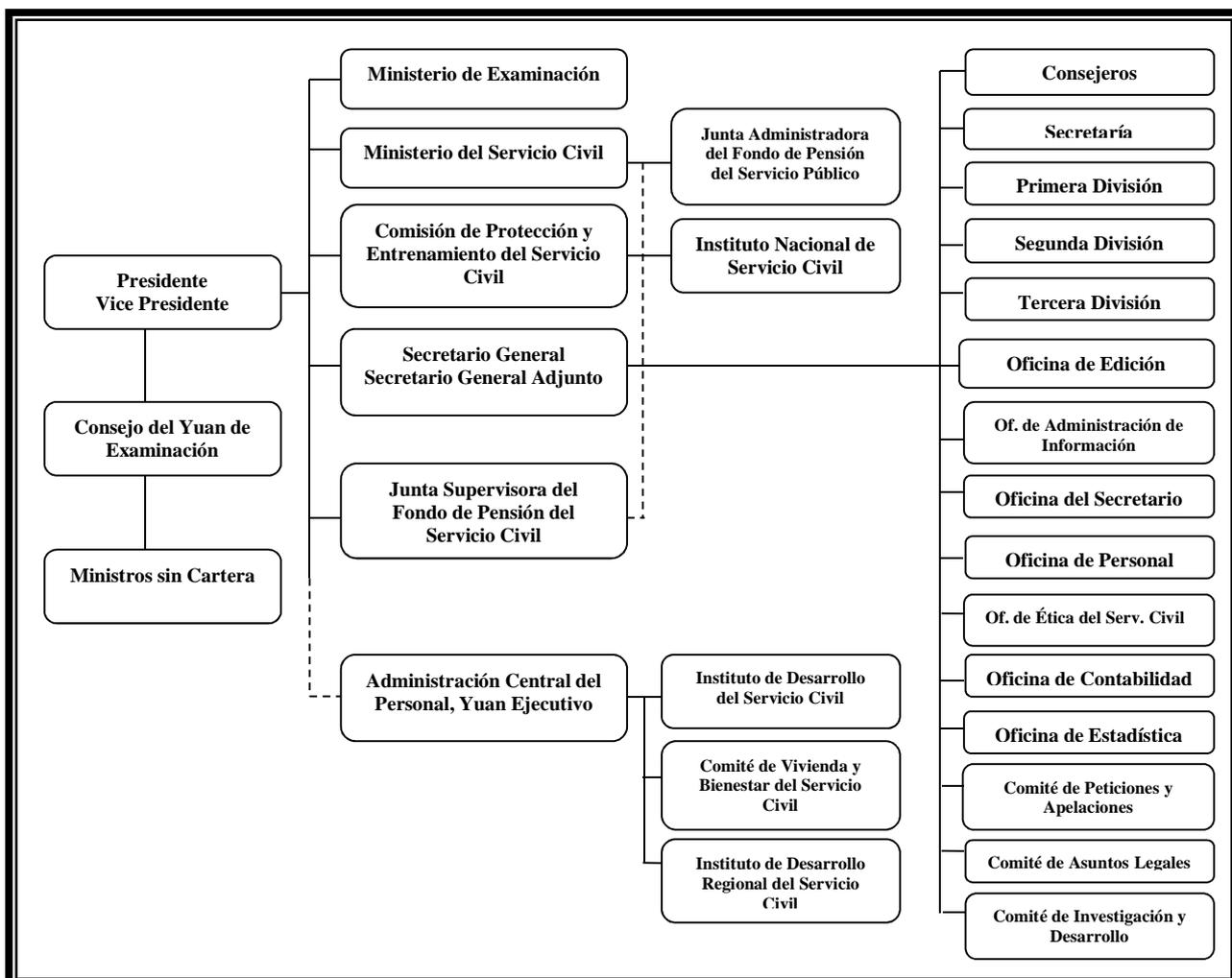
- Mantener un sistema de reclutamiento y examinación objetivo e imparcial, basado en el mérito que, por una parte, reclute a los mejores talentos y premie la excelencia, y, por otra, permita evitar los abusos en la selección de empleados para beneficio propio y la política clientelista.

- Desarrollar capacidades en los funcionarios públicos, relacionadas con aspectos tanto técnicos como personales, entre ellos: fomentar la eficiencia, el profesionalismo, la pasión por el servicio público, la responsabilidad, neutralidad administrativa y la ética profesional.
- Instituir estructuras legales comprehensivas relativas a la administración del personal estatal de conformidad con las demandas del desarrollo nacional.

III.3.2 Estructura

Según se puede observar en el Cuadro 8, el *Yuan* de Examinación está conformado por: el presidente y el vicepresidente del *Yuan*; 19 ministros sin cartera; el secretario general; el secretario general adjunto; 12 oficinas o departamentos; 3 comités: el Comité de Peticiones y Apelaciones, el Comité de Asuntos Legales, y el Comité de Investigación y Desarrollo; y cuatro agencias subordinadas: el Ministerio de Examinación, el Ministerio de Servicio Civil, la Comisión de Protección y Entrenamiento del Servicio Civil, y la Junta Supervisora del Fondo de Pensión del Servicio Civil, cuyas estructuras y funciones se detallan a continuación.

Cuadro 8: Organigrama del Yuan de Examinación



Fuente: Elaboración de acuerdo al organigrama de la página web oficial del Yuan de Examinación. Véase: <http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=9518&ctNode=611&mp=5> (acceso: diciembre 2010)

El Presidente de la República, con la aprobación del Yuan Legislativo, elige al presidente del Yuan, al vicepresidente y a los 19 ministros para un período de seis años⁴¹. El Yuan también posee un secretario general y un secretario general adjunto, que asisten al presidente del Yuan en sus funciones diarias.

El principal organismo dentro del Yuan es el **Consejo del Yuan de Examinación**, cuya función es decidir sobre las políticas y asuntos importantes que estén bajo su

⁴¹ Anteriormente esta aprobación era realizada por el Yuan de Control de acuerdo a las disposiciones del artículo 84° derogado de la Constitución.

jurisdicción, específicamente, respecto del sistema de reclutamiento y examinación, así como de la administración general del servicio civil, respecto del cual delibera y emite resoluciones. Está integrado por presidente del *Yuan*, el vicepresidente, los ministros sin cartera del *Yuan* de Examinación, el ministro del Ministerio de Examinación, el ministro del Ministerio de Servicio Civil, además del director de la Comisión de Protección y Entrenamiento del Servicio Civil. Lo preside el presidente del *Yuan* o el vicepresidente en caso de su ausencia. Sus reuniones se efectúan semanalmente y como organismo de codecisión sus reuniones requieren un quórum de más de la mitad de sus miembros. Las resoluciones se deciden según mayoría y, en caso de empate, quien preside la sesión tiene la facultad de zanjar el resultado de la votación; no obstante, tradicionalmente, las resoluciones del consejo se adoptan por consenso.

Los miembros del *Yuan* de Examinación adoptan una actitud proactiva al investigar y planificar los asuntos bajo la jurisdicción del organismo. Llevan a cabo misiones de investigación a fin de estudiar los sistemas de servicio civil en otros países que sirvan de referencia para la planificación y mejoramiento que lleve a cabo el Consejo respecto de los sistemas de examinación y de servicio civil. Asimismo, visitan agencias de gobierno para abordar mejor los temas vinculados a la examinación y el servicio civil en diferentes niveles. Por otra parte, recolectan información de la opinión de los funcionarios públicos y establecen una comunicación cercana con las agencias locales, lo cual les entrega una visión más detallada de la situación y les permite contar con un escrutinio sobre la ejecución de la política del servicio civil y examinación.

El *Yuan* de Examinación está conformado por 12 oficinas o departamentos que ejecutan sus respectivas funciones. Cada unidad se encarga de la investigación y directrices para la planificación de políticas; plataformas; políticas de administración y examinación del servicio civil; revisión de políticas de administración, examinación, reglas y estatutos del servicio civil; y otro tipo de apoyo administrativo. Dentro de estas unidades, figura la Primera División encargada de la formulación y revisión de temas relacionados con las políticas y leyes de examinación, así como la producción y emisión de certificados de exámenes nacionales; la Segunda División es responsable de la formulación de la política de personal y las leyes orgánicas del *Yuan*, así como de la formulación y revisión de leyes concernientes al empleo, despido, evaluación de desempeño, clasificación de las remuneraciones, ascensos, transferencias, premios, seguros, jubilación y otros beneficios; mientras que la Tercera División es responsable de la formulación y revisión de políticas y leyes ligadas a los programas de protección y entrenamiento del servicio civil, así como también a la Junta Supervisora del Fondo de Pensión del Servicio Civil. Además, se agregan el Comité de Peticiones y Apelaciones, Comité de Asuntos Legales, y el Comité de Investigación y Desarrollo. Todas estas

unidades trabajan en el fortalecimiento de las funciones relativas a la elaboración de políticas a fin de asegurar una toma de decisiones de calidad y una administración eficiente.

La organización y estructura de las cuatro agencias subordinadas al *Yuan* de Examinación - el Ministerio de Examinación, el Ministerio de Servicio Civil, la Comisión de Protección y Entrenamiento del Servicio Civil, y la Junta Supervisora del Fondo de Pensión del Servicio Civil- se detallan a continuación.

III.3.3 Ministerio de Examinación

El Ministerio de Examinación, establecido en 1948, es la principal autoridad administrativa responsable de dirigir los exámenes nacionales en Taiwán para el reclutamiento de funcionarios públicos así como de profesionales y técnicos. Conforme lo determina su Ley Orgánica, esta institución debe desarrollar las siguientes funciones: la administración de los exámenes nacionales, que implica la conducción de todos los exámenes para funcionarios públicos y exámenes de certificación para el personal profesional y técnico; la supervisión de las instituciones y organizaciones comisionadas para tomar los diferentes tipos de exámenes; el establecimiento de un banco diverso de preguntas; así como la investigación y planificación de los sistemas de exámenes (Ministry of Examination, s.f. Organic Act of the Ministry of Examination).

III.3.3.1 Objetivos y estrategias

El objetivo central del Ministerio de Examinación es aplicar nuevas metodologías de manera de seleccionar a personas de talento sobresaliente para los servicios públicos y profesionales del país, cumpliendo un rol predominante en el mejoramiento del perfil competitivo de Taiwán. Para alcanzar estos objetivos se han planteado las siguientes estrategias: establecer el marco legal para un sistema de exámenes y selección de nivel internacional; desarrollar una tecnología de examinación válida y confiable; establecer bancos de preguntas computarizados de orden cuantitativo y cualitativo; incrementar el desempeño de sus servicios orientados al cliente y alcanzar una calidad de “cero defecto” en los servicios de exámenes.

El Ministerio de Examinación está inserto actualmente en una estrategia de internacionalización que apunta a dos ámbitos: por un parte, obtener un mayor conocimiento de los sistemas de examinación establecidos en otros países, evaluar estos sistemas en términos de las tendencias del desarrollo de Taiwán y, por otra, evaluar un

marco legal con enfoque de futuro para los exámenes del servicio civil que sea de nivel internacional, de manera de entregar a las agencias de gobierno el personal calificado y entrenado que requieren para asegurar servicios públicos de más alto nivel. Lo anterior incluye el establecimiento de mecanismos para el reconocimiento recíproco de calificaciones entre los países miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) y Organización Mundial del Comercio (OMC), así como cooperación cercana e intercambio profundo con las organizaciones profesionales internacionales para equiparar los estándares internos de capacidad profesional técnica con las normas internacionales.

La investigación y planificación de los sistemas de exámenes se basa en la recopilación de conocimientos en materia de exámenes tanto dentro como fuera del país y en la integración de este conocimiento en un proceso para la formulación de políticas, sistemas y regulaciones específicas sobre exámenes. Por otra parte, se busca mejorar constantemente los métodos y enfoques mediante la innovación tecnológica, así como realizar seminarios y conferencias para obtener conocimientos provenientes de los sectores empresariales, gubernamentales y académicos para los procesos de planificación.

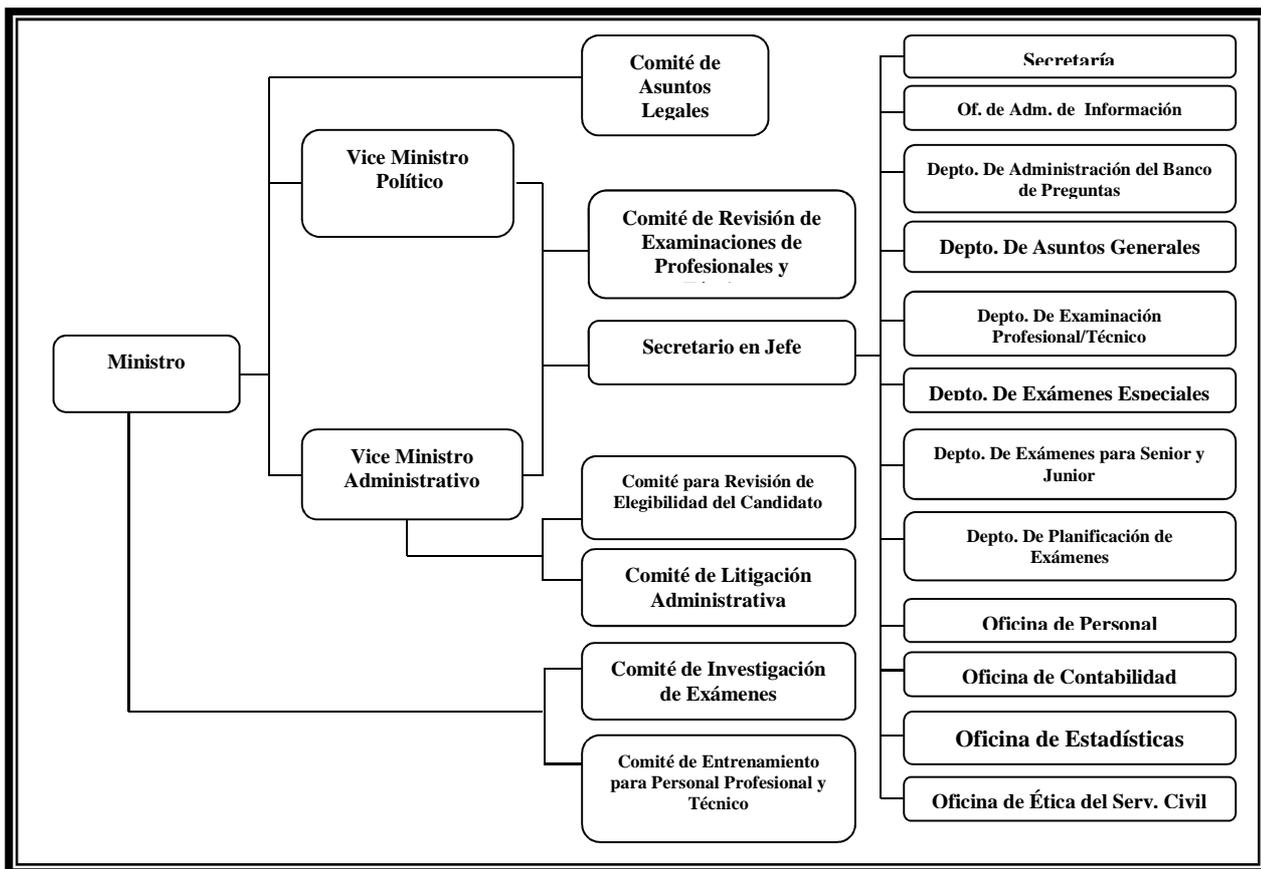
El Ministerio de Examinación persigue la integración de la educación, los exámenes, el entrenamiento y el empleo, sobre la base de un proceso continuo de consulta con instituciones educacionales, institutos de investigación, las agencias de gobierno y organizaciones profesionales de todo ámbito, vigilando acuciosamente la demanda de recursos humanos en el sector público y privado. El objetivo de estos esfuerzos es formular programas de planificación comprensivos para los recursos humanos del país que beneficien a los programas de educación, exámenes y de entrenamiento, así como también a los empleados.

Asimismo, es deber de este Ministerio asegurar la imparcialidad en los procedimientos de examinación y las calificaciones exigidas a los candidatos. En este sentido, constantemente se revisan las regulaciones para determinar donde se puede permitir una mayor amplitud de requisitos para los postulantes, por ejemplo, mediante la eliminación de la edad, el servicio militar o el género que no tienen relación con trabajos específicos. También, se busca ayudar a las personas inválidas o pertenecientes a etnias que han sido históricamente desfavorecidas, ofreciéndoles oportunidades en el servicio público, de manera de lograr que las agencias de gobierno sean más representativas de la sociedad taiwanesa.

III.3.3.2 Estructura

El Ministerio de Examinación posee un ministro encargado de dirigir la administración de los asuntos del ministerio en su conjunto, con la asistencia del vice ministro político y vice ministro administrativo. Las operaciones internas del organismo están divididas en seis departamentos: Exámenes Profesionales y Técnicos; Exámenes Especiales; Exámenes Sénior y Junior; Planificación de Exámenes; Administración del Banco de Preguntas; e Informática. Junto a estas, existe un conjunto de comités que abordan los asuntos relacionados con operaciones generales o extraordinarias relativas a los exámenes según su área específica de competencia: Comité de Investigación de Exámenes, Comité de Entrenamiento para Profesionales y Técnicos, Comité de Asuntos Legales, Comité de Litigación Administrativa, Comité de Revisión de Exámenes para Profesionales y Técnicos, y Comité de Revisión de la Elegibilidad de los Candidatos. En el Cuadro 9 se presenta la organización de esta institución.

Cuadro 9: Estructura del Ministerio de Examinación



Fuente: Elaboración de acuerdo al organigrama de la página web oficial del Ministerio de Examinación. Véase: <<http://english.moex.gov.tw/public/Attachment/691810105871.pdf>> (acceso: diciembre 2010)

III.3.3.3 Sistema de exámenes

Conforme lo establece la propia Constitución Política de Taiwán en su artículo 85°, el sistema de selección de funcionarios públicos es abierto y competitivo, y ejecutado en diferentes áreas del conocimiento, dentro del cual “ninguna persona puede ser seleccionada para un cargo público sin haber sido calificada a través de un proceso de examinación” (The Constitution of the Republic of China s.f.). A continuación, se explican someramente los tipos de exámenes, la metodología de la examinación y el procedimiento de la conducción de los exámenes.

III.3.3.4 Tipos de exámenes

El Ministerio de Examinación conduce dos tipos de exámenes: (1) exámenes de servicio civil y (2) exámenes para profesionales y técnicos. Estos se subdividen en otras categorías detalladas a continuación (ver también Anexo 3):

(1) **Los exámenes de servicio civil** se subdividen en dos grupos: a) exámenes de entrada y b) exámenes de promoción y actualización de calificaciones.

a) Exámenes de entrada:

- **Sénior, Junior y Elementary**, destinados a reclutar personal administrativo y mano de obra del servicio civil básico para variados niveles de trabajos específicos. Cada uno de ellos apunta a seleccionar personas con diferentes niveles de educación. Específicamente, la categoría *sénior* está limitada a postulantes con un nivel de educación superior y se compone de tres niveles (nivel 1, doctorado; nivel 2, magister; nivel 3, pregrado universitario o instituto técnico). La categoría *junior* requiere al menos educación media. Por último, la categoría *elementary* no exige prerequisites educativos.
- **Exámenes especiales**, destinados a reclutar personal para agencias de gobierno que exigen personal con capacidades específicas (diplomáticos, personal para la seguridad nacional, fiscales, jueces, etc.) o con características especiales como aborígenes y discapacitados.

- b) **Exámenes para promoción y actualizar cualificaciones.** En general, estos exámenes son conducidos una vez cada dos años. La calificación considera el puntaje en los exámenes y, también, la examinación de los últimos tres años.
- (2) **Exámenes para el personal profesional y técnico.** Estos exámenes están destinados a aquellas personas que pueden llevar a cabo sus funciones únicamente después de aprobar los exámenes y obtener certificados de calificación conforme a la ley. Los exámenes para profesionales y técnicos corresponden a:
- a) **Sénior y Junior,** dentro de los cuales el grado *sénior* apunta a profesionales, graduados de institutos tecnológicos, mientras que el grado *junior* apunta a personas formadas en escuelas superiores de formación profesional. Estos exámenes están destinados a abogados, contadores, arquitectos y técnicos especialistas como enfermeras, matronas, tecnólogos médicos, etc.
- b) **Exámenes especiales:** hay dos tipos de exámenes especiales. Los exámenes regulares, orientados a asegurar una oferta adecuada de personal en ocupaciones específicas: doctores de medicina china, técnicos en control de equipamientos, etc.; además, incluye aquellos exámenes que se realizan de forma limitada con el fin de obtener licencia de nuevas profesiones.

III.3.3.5 Metodología de Examinación

La metodología está principalmente determinada por exámenes escritos, orales y prácticos, evaluación de los trabajos que haya publicado el candidato, revisión de su historia académica o experiencia laboral, certificados, investigaciones publicadas, etc. El procedimiento se describe a continuación.

III.3.3.6 Procedimiento de conducción de exámenes

Luego del anuncio público de los exámenes, se realizan tres procesos paralelos: aplicación de los exámenes, supervisión y administración. La aplicación de los exámenes tiene que ver con la determinación de las preguntas, resolución de temas contenciosos y el anuncio de los resultados de los exámenes. La supervisión cubre las tareas relacionadas con el sello de la lista de seleccionados; la impresión, almacenamiento y distribución de los exámenes; el sello de las pruebas; el procesamiento de las clasificaciones de los candidatos; el cálculo de las calificaciones y anuncio de resultados (Ministry of Examination, Examination Invigilation Act, art. 3º). La administración ejecuta la inscripción de los candidatos, la toma de los exámenes, la producción de las pruebas, el

sello de las listas, la impresión y la revisión de los exámenes, los cálculos de los puntajes, el anuncio de los resultados y la información de los resultados a los postulantes.

El proceso de aplicación de los exámenes está a cargo de la **Junta de Examinadores**, que determina y establece los diversos tipos de exámenes, toma decisiones relativas a las preguntas de los exámenes y calificaciones o estándares para aprobar.

La supervisión del proceso, establecida por ley, la efectúa personal que el *Yuan* de Control delega a petición del *Yuan* de Examinación, quienes reciben el nombre de **supervisores de examinación** (Ministry of Examination, Examination Invigilation Act, art. 1º). El *Yuan* de Control designa a un miembro de este *Yuan*, entre el personal local, como supervisor para todas las exámenes, quien trabaja en conjunto con la Junta de Examinadores.

La conducción de los exámenes la lleva a cabo el Ministerio de Examinación o una institución designada y autorizada por el *Yuan* de Examinación, para lo cual se establece una **Oficina de los Asuntos de Examinación**, responsable de las tareas administrativas. Estos procesos –aplicación, supervisión y conducción de los exámenes– los llevan a cabo y coordinan los órganos señalados dentro de su propia área de autoridad, de manera de asegurar que las políticas y asuntos de examinación se ejecuten correctamente.

III.3.4 Ministerio del Servicio Civil

Establecido en 1930, el Ministerio del Servicio Civil es la agencia encargada de la formulación, deliberación y planificación de la política del personal del servicio civil nacional. Este organismo fomenta el mejoramiento y reformas al sistema de personal para contribuir a un gobierno transparente, profesional y eficiente. En general, este ministerio busca que todo el cuerpo del servicio civil sea “decente, decisivo, proactivo, amigable, práctico, constructivo, innovador y diverso” (Ministry of Civil Service, s.f). Los objetivos de este organismo se presentan a continuación.

III.3.4.1 Objetivos

El Ministerio del Servicio Civil tiene a su cargo:

- La administración del servicio civil, que abarca una amplia gama de tareas, tales como: selección, empleo, cesación de funciones y retiro laboral del funcionario

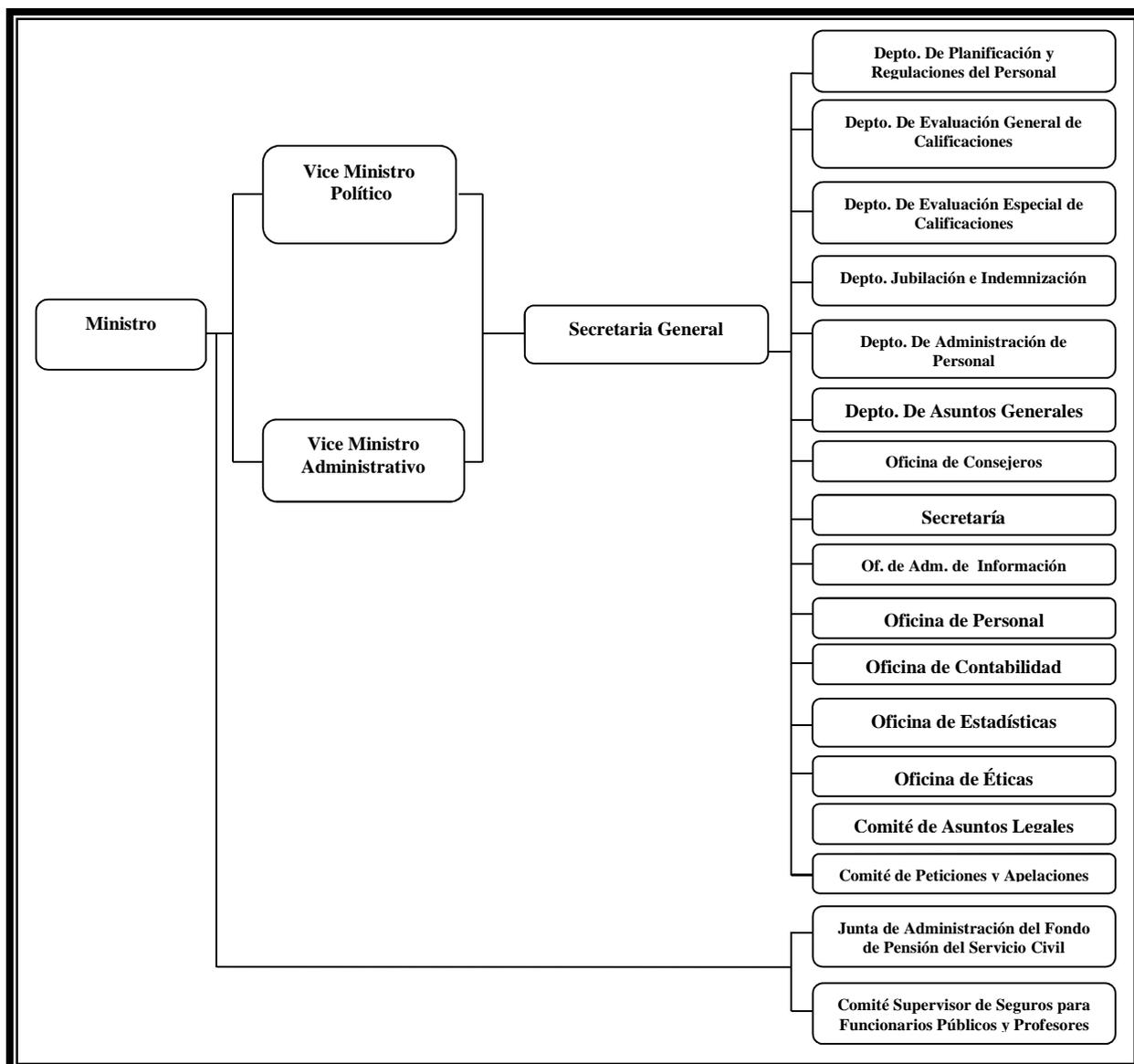
- público, evaluación del desempeño, clasificación de las remuneraciones, asensos, seguro, jubilaciones y asistencia monetaria en caso de muerte.
- La planificación de políticas, leyes y regulaciones en materias pertenecientes a su jurisdicción.
 - El establecimiento del sistema de compensaciones: actualización de reglas y medidas concernientes a la evaluación de desempeño, seguro, jubilaciones y otros beneficios de los funcionarios civiles.
 - Administración de todos los departamentos de recursos humanos de las agencias del Estado.

III.3.4.2 Estructura

El Ministerio del Servicio Civil posee un ministro, un vice ministro político y un vice ministro administrativo, quienes conducen en conjunto los asuntos del organismo. Las funciones internas están divididas en los departamentos de: Planificación y Regulaciones del Personal, Evaluación General de Calificaciones, Evaluación Especial de Calificaciones, Jubilación e Indemnización y Administración de Personal. Además, este Ministerio supervisa el funcionamiento de la Junta de Administración del Fondo de Pensión del servicio civil, así como el Comité Supervisor de Seguros para Funcionarios Públicos y Profesores.⁴² A continuación, se presenta el organigrama del Ministerio del Servicio Civil en el Cuadro 10:

⁴² Existen países que han establecido organismos con una función similar, pero con distintos niveles de autonomía, dependencia, competencias y cobertura. En Singapur se estableció la División de Servicio Público, que forma parte de la Oficina del Primer Ministro con atribuciones en todo el sector público. En el caso de México, existe una Secretaría de la Función Pública, que cuenta con una Subsecretaría de la Función Pública para establecer un sistema de gestión y dirección profesional del recurso humano. En el Reino Unido, los temas de Servicio Civil son función de un Gabinete que es liderado por la Sede del Servicio Civil que alberga todas las organizaciones del gobierno de Su Majestad (HMG). India tuvo gran influencia del servicio civil de Gran Bretaña y mantiene una Comisión autónoma de servicio público dedicada a reclutar y examinar a los candidatos. En Filipinas existe una Comisión independiente establecida constitucionalmente que posee las funciones de reclutamiento, examinación, desarrollo de políticas de servicio civil, entre otras. La República de Mauricio, la Sultanía de Omán, Arabia Saudita y Etiopía cuentan con un Ministerio de Servicio Civil.

Cuadro 10: Estructura del Ministerio del Servicio Civil



Fuente: Elaboración de acuerdo al organigrama de la página web oficial del Ministerio del Servicio Civil. Véase: <http://www.mocs.gov.tw/english/index.htm> (acceso: diciembre 2010)

III.3.4.3 Empleo y evaluación de los funcionarios públicos

El empleo de los funcionarios públicos de Taiwán se ejecuta principalmente en virtud de la Ley de Empleo del Servicio Civil (Civil Service Employment Act) y un conjunto de regulaciones. De conformidad con esta legislación, los empleados públicos deben ser contratados según su rango, grado y serie, y habiendo aprobado un examen de

acuerdo con la ley; las calificaciones del personal contratado deben ser remitidas al Ministerio del Servicio Civil para su evaluación y revisión. Los rangos se clasifican en *Elementary*, *Junior* y *Sénior*, mientras que los grados se dividen en 14 niveles, siendo el 14 el más alto; por lo tanto, el rango *Elementary* abarca de los grados 1 al 5; el rango *Junior*, del 6 al 9; y el rango *Sénior*, del 10 al 14.

De acuerdo con la Ley de Evaluación de Desempeño del Servicio Civil (Civil Service Performance Evaluation Act), las evaluaciones de desempeño se llevan a cabo al final de cada año sobre la base de las actividades diarias, considerando el trabajo, conducta, nivel de educación y habilidad. Los resultados de las evaluaciones se clasifican en cuatro grados: A, B, C y D, donde 100 es el puntaje máximo.⁴³ Esta clasificación de desempeño anual implica premios y sanciones, según el grado obtenido, como se señala en el siguiente Cuadro 11:

Cuadro 11. Grados de Desempeño Anual

GRADO	INTERVALO	MEDIDAS
A	equivale a 80 puntos o más	Las personas con sueldo base reciben un aumento del sueldo base en un nivel y un bono único equivalente al sueldo de un mes
B	equivale a más de 70 puntos y menos de 80 puntos	Las personas con sueldo base reciben un aumento del sueldo base en un nivel y un bono único equivalente a medio sueldo de un mes
C	equivale a más de 60 puntos y menos de 70 puntos	Las personas permanecen con su sueldo base actual
D	equivale a menos de 60 puntos	Las personas son despedidas

Fuente: Elaboración de acuerdo a la Ley de Evaluación de Desempeño del Servicio Civil (Civil Service Performance Evaluation Act)

III.3.5 Comisión de Protección y Entrenamiento del Servicio Civil

Establecida en 1996, la Comisión de Protección y Entrenamiento del Servicio Civil, como su nombre lo indica, está encargada de la protección y entrenamiento de los funcionarios públicos. Las principales funciones de la Comisión son:

- Formulación y planificación de políticas, leyes y regulaciones concernientes a la protección y entrenamiento del servicio civil, así como aquellas relativas a su administración.
- Formulación, planificación y recomendaciones respecto de la protección de los derechos y privilegios relacionados con el estatus de los funcionarios públicos,

⁴³ Algunos han argumentado que este sistema sufre vicios debido a que no siempre se efectúa una evaluación ajustado a pautas correctas por parte de los supervisores y, por tanto, provoca que funcionarios de bajo desempeño sean evaluados positivamente.

condiciones laborales, grado de cargo y rango, remuneraciones, entre otros aspectos.

- Revisión, deliberación, verificación, mediación y determinación de casos de protección.
- Evaluación imparcial de los casos de conflictos entre funcionarios públicos. Esto apunta a mantener la dignidad de los empleados en la ejecución de los deberes, incentivarlos a hacer lo correcto y a proteger sus derechos e intereses.
- Crear un sistema sólido para el entrenamiento y mejoramiento de las capacidades profesionales de los empleados públicos; promover el aprendizaje continuo, la neutralidad administrativa y la ética del servicio civil. Lo anterior con el propósito de fortalecer el desempeño laboral y la eficiencia del gobierno.
- Intercambio y colaboración internacional en el campo de la protección y entrenamiento del servicio civil.

Conforme lo estipula la Ley Orgánica de la Comisión de Protección y Entrenamiento del Servicio Civil, el ministro de la Comisión es quien supervisa todas las operaciones del organismo con asistencia de dos vice ministros. La Comisión cuenta con un Comité: órgano de consulta, integrado por el director, vice directores y miembros de la Comisión, que se reúne para emitir resoluciones determinadas por mayoría y deliberar sobre políticas, leyes y regulaciones dentro del área de jurisdicción de la Comisión. La Academia Nacional del Servicio Civil es responsable de ejecutar los programas de entrenamiento del personal (véase la estructura en el Anexo 4). De acuerdo a datos publicados por la Comisión, en el año 2009 se procesaron 897 casos de protección. En el mismo año se resolvieron 947 casos que corresponden al 88% de los tramitados, y quedaron 1.076 en espera. En cuanto a entrenamiento, en el año 2009 existían en promedio 80 guías de entrenamiento. El entrenamiento de personal para examinación en las categorías de *elementary*, *junior* y *senior* alcanzó a los 3.681 funcionarios, para examinación especial local 1.975 y para otras examinaciones especiales 6.727. Los entrenamientos completados para exámenes de promoción de *junior* a *senior* alcanzaron a los 1.279 funcionarios. Los entrenamientos completados para exámenes de promoción desde mayor de policía a superintendente alcanzaron los 78 funcionarios; para promoción desde *elementary* a *junior* se alcanzaron los 1.465 funcionarios; mientras que para promoción desde sargento a mayor se completaron 386 entrenamientos. Finalmente, para promoción entre oficial de empresa de transporte a oficial *senior* se alcanzaron 94 entrenamientos.⁴⁴

⁴⁴ Para más detalles véase la página oficial de la Comisión. Véase: <http://www.csptc.gov.tw/english/major.asp>

III.3.6 Junta Supervisora del Fondo de Pensión del Servicio Civil

Este organismo está encargado de la revisión, supervisión y evaluación del fondo de pensiones, así como de la administración y funcionamiento del mismo. Es una institución dependiente del *Yuan* de Examinación. Antes de 1995, el presupuesto del fondo era totalmente cubierto por el gobierno; actualmente, dado el aumento de los jubilados, de los beneficiarios de compensaciones y de las remuneraciones de los funcionarios el sistema se basa en la contribución conjunta entre el Estado y los empleados públicos. El fondo se capitaliza en un sistema donde el empleado aporta hasta cierto límite según su nivel de renta y el resto lo aporta el Estado, lo cual permite aminorar las diferencias entre los montos capitalizados, convirtiéndolo en un sistema de reparto con quienes perciben remuneraciones inferiores (Contreras y Meléndez, 2006). Del total del Fondo, el gobierno aporta el 65% y los contribuyentes el restante 35%. De acuerdo a las cifras publicadas por la Junta, desde el año 2005 al 2009 las ganancias acumuladas fueron NDT \$97.199 billones (1 USD = 28 NTD aproximadamente)⁴⁵. El Anexo 5 muestra la organización de esta institución.

La Junta está compuesta de 13 miembros representantes de varias agencias de administración, principalmente:

- Secretarios generales del *Yuan* Ejecutivo, *Yuan* Judicial y del *Yuan* de Examinación.
- Jefes del Ministerio del Servicio Civil y de otras agencias del Estado.
- Nueve representantes de las fuerzas armadas, agencias públicas e instituciones educacionales.

El cargo de director de la Junta es ocupado por el vice presidente del *Yuan* de Examinación y tiene facultad para elegir de cinco a siete expertos legales y financieros como asesores para supervisar las operaciones de la Junta. El secretario ejecutivo es responsable del trabajo rutinario. La Junta está compuesta por dos departamentos: Asuntos Generales y Auditoría.

De esta forma, se ha dado una visión general y descriptiva del *Yuan* de Examinación, su estructura, funciones y objetivos. En el siguiente apartado se señalarán las principales características de la gestión del servicio civil de Taiwán que este trabajo ha identificado.

⁴⁵ Véase detalles de estos montos en la página oficial del Fondo:
<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=1856&CtNode=479&mp=2>

IV. Principales Características del Servicio Civil de Taiwán

En esta parte se destacan las principales características del modelo taiwanés y se contrastan brevemente con la situación chilena. Las diferencias entre estos sistemas pueden tener su origen en la cultura, los valores y procesos políticos e históricos revisados anteriormente.

Se excluye la revisión de algunas funciones del *Yuan* de Examinación, por ejemplo, la administración de los fondos de jubilación, ya que si bien son temas relevantes, estas funciones se entrelazan con otros sistemas más complejos de Chile. Como una forma de centrar las ideas en la realidad chilena, este análisis se enfoca en aspectos como institucionalidad y cobertura de la DNSC y el SADP, reclutamiento y selección, entre otros.

Se ha determinado que las principales características son⁴⁶:

1. Examinación

La examinación ha sido aplicada en Asia desde tiempos de China imperial y se mantiene hasta hoy en el sistema de servicio civil de Taiwán y otros países de Asia con influencia china. Estos exámenes se aplican prácticamente a todas las personas que desean ingresar a la administración pública como método de selección. Se consideran distintos niveles y áreas. Los exámenes son de carácter público, a nivel nacional, estandarizados y se realizan periódicamente.

En el sistema chileno, el reclutamiento y selección es una función de cada servicio y, en general, los mecanismos y criterios son determinados por los jefes de la respectiva unidad de recursos humanos del servicio. La excepción en la actualidad y que podría compararse con el modelo taiwanés es el SADP que realiza un proceso de selección más integral y a nivel nacional. Mirado desde el punto de vista del modelo taiwanés, la examinación debería ser una función y atribución de la DNSC. Actualmente este organismo no cuenta con la institucionalidad, potestad, ni soporte técnico-profesional para implementar un sistema de selección de candidatos de niveles no directivos. Como una forma de testear este sistema, se podría implementar a mediano plazo un proyecto

⁴⁶ Algunas de estas características del *Yuan* de Examinación fueron mencionadas en un trabajo de Tesis en el año 2006. Véase: Contreras, Cristian y Claudio Meléndez. 2006. Nueva visión para enfrentar la modernización de la gestión de recursos humanos en Chile. Taiwán y su experiencia en el desarrollo del Servicio Civil, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile, Santiago.

experimental de examinación para personas que deseen ingresar a la administración pública, acotado a cierto(s) organismo(s), escalafón(es), grupo de profesionales o técnicos. Este sistema requeriría la creación y estandarización de perfiles y competencias para los diferentes cargos o profesiones, y de preparación de exámenes simples estandarizados.

Debido a que no se perciben propuestas en esta dirección -al menos dentro de las revisadas por este trabajo- sumado a la poca experiencia y estudio de esta modalidad en nuestro país, es necesario hacer un llamado al gobierno y la esfera académica a estudiar diferentes modelos de servicio civil. El mundo anglosajón ha entregado significativos aportes en este ámbito, pero en otros lugares también se presentan diferentes modelos que han dado muestra de eficiencia. En este caso nos referimos a parte del Asia, principalmente, países como Japón, Singapur, Corea del Sur, Taiwán, entre otros.

La examinación dirigida a futuras generaciones de postulantes, de acuerdo al sistema taiwanés, podría ser una propuesta con significativos aportes para la profesionalización del sistema de servicio civil chileno; sin embargo, también podría incentivarse a los actuales funcionarios a tomar los exámenes de forma voluntaria y retribuida como una forma de conocer sus cualidades y obtener beneficios.

2. Descentralización y autonomía institucional

El *Yuan* de Examinación es un poder del Estado. Esta característica lo transforma en una institución con significativos recursos, atribuciones y funciones. Tal como se señaló en el apartado de este quinto poder, su competencia abarca en forma integral y transversal el desarrollo de la GRH en el Estado, desde la selección hasta el retiro de los funcionarios.

En Chile, la DNSC es un pequeño organismo público (ver organigrama en Anexo 1) que actúa en forma descentralizada y con patrimonio propio (Ministerio de Hacienda, Ley 19882, 2003, art. vigésimo sexto, art. 1°); sin embargo, es dependiente de las políticas y lineamientos del gobierno a través del Ministerio de Hacienda, el cual puede encomendar tareas específicas a la DNSC (Ministerio de Hacienda, Ley 19882, 2003, art. vigésimo sexto, art. 2°, letra p). Además, separa las funciones en el SADP y en GRH – esto a través de la Subdirección de Personas- sin una visión claramente integral de ambas. Por otra parte, la ley le otorga un rol de “apoyo” a la creación de políticas y a los servicios en materia de GRH, no asumiendo un rol más interventor en temas críticos como el proceso de selección de los funcionarios no directivos, la creación de políticas

de formación o capacitación de funcionarios, evaluación del desempeño, remuneraciones o incentivo al retiro.

El proceso de desarrollo del servicio civil en Chile debiese estar dirigido hacia la creación de una institución más autónoma e independiente en todos los ámbitos. La menor intervención del gobierno de turno legitimaría un sistema despolitizado y con continuidad institucional. Un ejemplo de esta institucionalidad podría ser el Banco Central.

Las propuestas presentadas por centros académicos hacen un aporte al sistema en el mediano y corto plazo solicitando mayor autonomía y atribuciones para la DNSC y el SADP. El modelo taiwanés otorga algunas ideas y formas de cómo podría ser organizada una institución con estas competencias en Chile que, necesariamente, debiese considerar la realidad administrativa y organizativa del sistema chileno. Una desvinculación ministerial sería lo más apropiado, tal como han propuesto algunos especialistas, al menos en un Ministerio que refleje la función de este organismo. Además, se destaca la necesidad de otorgar mayor atención a la extensión de funciones de la DNSC en relación con la GRH de los funcionarios no directivos en materias de reclutamiento y selección para todos los organismos públicos.

Es importante mencionar que en cuanto a la autonomía del SADP respecto del poder político, las primeras propuestas se presentaron por los propios miembros del Consejo en el año 2007, en lo que llamaron “gobierno corporativo del sistema”. También, se pretendía que el Consejo pasara a ser un Directorio y que un quinto consejero fuera elegido por el Presidente de la República, pero con propuesta del Consejo. Por último, se sugería limitar la cantidad de rechazos por parte del Presidente. En otras iniciativas se propone que la designación de ciertos cargos quede en manos de este Directorio o de la DNSC. En estas propuestas se enfatizó que estas modificaciones podrían constituir un cambio sustancial en la estructura del Estado (Lambertini y Silva 2009). La definición más importante está en determinar qué cargos contemplan necesariamente un carácter político y cuáles son netamente cargos para administración y gestión.

3. Centralización de la GRH

El *Yuan* de Examinación posee la característica de centralizar la GRH de todo el sistema público, recogiendo y administrando las solicitudes de personal de los servicios del Estado. Esto otorga una mayor integridad en cuanto a la GRH permitiendo una planificación estratégica de las necesidades reales de personal en cuanto a cantidad y

calificación. Además, el modelo sustenta una estandarización de selección a nivel nacional.

En el sistema chileno cada organismo público se hace cargo de su recurso humano. La claridad en los sistemas de reclutamiento y selección es precaria y no estandarizada, que en algunos casos puede caer en la arbitrariedad y falta de transparencia, por tanto, se desarrolla un proceso que en general no alienta la meritocracia y profesionalización. La DNSC sólo actúa como un órgano asesor de las distintas unidades de recursos humanos, pudiendo sólo apoyar en el diseño de políticas en su ámbito de acción, realizar estudios y promover la formación de los funcionarios, entre otras funciones.

Claramente, la centralización de la GRH afectaría las estructuras de los servicios del Estado. Una forma de poner a prueba este mecanismo podría ser un proyecto experimental donde la DNSC pueda ejercer la GRH en algún determinado organismo público, limitado al acuerdo consensuado entre el gobierno, el organismo y la DNSC.

Es importante destacar que en el caso de Taiwán, tanto los altos directivos como los funcionarios no directivos son parte del sistema de examinación.

4. Transversalidad

Como se ha señalado, las atribuciones y funciones del *Yuan* de Examinación abarcan la GRH en forma extensiva, pero además de una forma transversal donde todo el sector público está incorporado en el sistema.

En Chile, cada servicio se hace cargo de la GRH. La transversalidad aplicada en el sistema chileno requeriría como mínimo la creación por parte de la DNSC de una pauta estandarizada para el reclutamiento y selección de personal (directivo y no directivo) con cobertura en todos los organismos públicos. Para esto la DNSC necesitaría transformarse en un cuerpo técnico que diseñe perfiles y competencias mínimas de los cargos y profesiones de alto grado técnico.

Algunas propuestas revisadas sólo contemplan una transversalidad en el SADP, donde no se encuentran razones realmente objetivas a la exclusión de algunos servicios. En propuestas para extender el campo de aplicación del SADP es posible encontrar el mecanismo de *default*, es decir, que todos los nuevos servicios públicos que se creen son incorporados al sistema automáticamente (Lambertini y Silva 2009).

5. Integridad

En el *Yuan* de Examinación las disparidades en cuanto a trato y retribución entre los funcionarios que realizan una misma función en distintos organismos públicos se reducen al mínimo.

La integridad busca que un trabajo tenga el mismo valor monetario en todo servicio y que todo funcionario sea valorado igualmente en cada servicio de acuerdo a sus cualidades y desempeño. Además, esta integridad en el servicio civil hace un llamado al desarrollo tanto de los niveles directivos como del resto de los funcionarios públicos atendiendo las necesidades de mejoras salariales, competitividad y formación.

Últimamente, en Chile el énfasis del debate ha sido en las mejoras de condiciones contractuales para los candidatos del SADP, en desmedro de los demás estatutos (profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares).

V. Conclusión

Las reformas al Estado en Taiwán comenzaron tempranamente en comparación con nuestro país y, como se pudo apreciar, no estuvieron exentas de discusiones y dificultades. Un punto a favor –pero tal vez no deseado por la sociedad- en las reformas en Taiwán fue el régimen autoritario que gobernaba este país cuando comenzaron estas reformas, que pudo mitigar el efecto de las posturas opositoras y silenciar a la sociedad civil. Impulsar el desarrollo económico fue una causa de la promoción de las reformas; sin embargo, una vez con el pie en el desarrollo, este último impulsó otras reformas para seguir avanzando y fortalecer el proceso. Una vez alcanzada la democracia, Taiwán continuó con las reformas contando con mayor participación de distintos sectores. La democracia forzó numerosos cambios en el Estado debido a que se crearon los mecanismos para que la sociedad se pronunciara en materias del gobierno y sus necesidades. De esta forma, temas como transparencia, control y evaluación no demoraron en aparecer entre la sociedad y la oposición.

El rol del Estado y la eficiencia de la administración pública en el desarrollo económico y social de Taiwán fueron cruciales. Por este motivo, la pregunta directriz de este trabajo busca conocer una de las instituciones que ha promovido la eficiencia en el aparato estatal de Taiwán a través de la gestión del servicio civil. Es así como se presentó de manera descriptiva el quinto poder de Taiwán, el *Yuan* de Examinación. Esta institución que nace en los años de la China imperial, creó un sistema de exámenes para las personas que deseaban ingresar al servicio civil. Este sistema se mantiene hasta hoy en Taiwán y ha permitido favorecer la profesionalización y meritocracia del mismo. Además, el *Yuan* de Examinación tiene extensas atribuciones en otras áreas: la creación de políticas en cuanto a evaluación, capacitación, remuneraciones y supervisión de los fondos de jubilación de los funcionarios.

Por otro lado, en nuestro país, la DNSC creada en el 2003 se encuentra en etapa de perfeccionamiento, extensión de funciones y atribuciones. La necesidad de contar con mayores ideas y consenso permitió que en el gobierno de Michelle Bachelet se presentaran propuestas para la modernización del Estado, donde algunas incluyeron el tema del servicio civil. Gran parte de las propuestas apuntan a fortalecer el SADP, otorgándole mayor autonomía y sumando cambios a su Consejo y la forma de seleccionar la plantilla de candidatos. Asimismo, se apunta a una extensión tanto horizontal como vertical del sistema. A pesar de estas iniciativas, no se percibe una visión que salga de los parámetros del SADP, abordando el desafío de una forma más integral y con mayor significancia en el Estado.

Las mejoras a la GRH van dirigidas entorno a lo que es la DNSC y a la función de apoyo que este organismo puede formular a los distintos departamentos de recursos humanos en los servicios públicos. Además, las propuestas hacen un llamado a mejorar las remuneraciones y flexibilizar los mecanismos que permiten mayor movilidad tanto vertical como horizontal de los funcionarios. Estas medidas no se mencionan como un desafío para la DNSC, más bien se presentan como medidas aisladas y, por tanto, puede determinarse que no hay una clara integración de lo que debiese ser una verdadera institución especializada en servicio civil, existen pocos indicios de búsqueda de otras alternativas que vayan más allá de este organismo.

Las tareas de desarrollar un mecanismo de selección de altos directivos y ocuparse del desarrollo de las personas en el Estado no puede ser llevada a cabalidad y en forma eficiente por un organismo sin las atribuciones necesarias y con baja connotación institucional como la DNSC. Además de cumplir una función de “desarrollo” de las personas, la DNSC debiese apuntar a la “gestión” centralizada y estandarizada del recurso humano en la administración pública.

Lo anterior, justifica la presentación del modelo de servicio civil de Taiwán. Las características que destacamos del modelo taiwanés se enfocan en la institucionalidad y el mayor grado de independencia del gobierno y el poder ejecutivo en la GRH, que contrasta con el modelo chileno. Además, destacamos el alto grado técnico y capacidad de abordar una extensa variedad de funciones con respecto a la GRH en el Estado, que permiten desarrollar una política nacional coordinada en cuanto a reclutamiento, selección, contratación, evaluación del desempeño, movilidad y retribuciones de los funcionarios tanto directivos como no directivos.

Para un país en desarrollo como Chile la modernización del Estado, en cualquiera sea su forma, no es algo que pueda eludirse, ya que una sociedad en creciente desarrollo también incrementa sus requerimientos por servicios y productos públicos de calidad. No obstante, el proceso de modernización puede llegar a ser volátil y generar tensiones, además, el gobierno puede reaccionar lentamente a las demandas (Soong 1992). Cambios de la magnitud que esperamos para un servicio civil de calidad en Chile necesitan de acuerdos políticos consensuados. Sin embargo, definir los principios del servicio civil que se necesita –meritocracia, eficiencia, profesionalización y transparencia- es una etapa que promoverá la discusión de los medios para conseguirlos.

Un buen servicio civil no debe ser un fin, sino un medio que debe ajustarse a lo que el país necesita y que corresponda al nuevo contexto internacional. Tampoco debemos caer en la falacia de que un servicio civil de excelencia nos asegura el camino al desarrollo - reflejada en la observación de indicadores-, pero claramente tendremos mayores

capacidades y estaremos mejor preparados para enfrentar el desafío. En este sentido, se aprecia que Chile, al menos a nivel latinoamericano, tiene un significativo avance en materia de servicio civil.

Sería poco razonable pensar que una institución de la magnitud del *Yuan* de Examinación pueda crearse en Chile en el mediano plazo. Sin embargo, la experiencia demuestra que es una institución competitiva y digna de atención de la cual se pueden extraer ideas que lleven a perfeccionar y profesionalizar el servicio civil chileno, ganando valor para sus funcionarios y la sociedad, considerando esto como un importante y necesario paso para impulsar el desarrollo del país. El incentivo a la realización de proyectos experimentales en los cuales se pueda poner a prueba algunas ideas obtenidas de la experiencia de Taiwán, siendo evaluados durante todo el proceso para probar su efectividad y aplicabilidad, surge como una buena medida para promover ciertos cambios.

La profundización y evaluación del modelo de servicio civil taiwanés y otros provenientes de Asia -Japón, Corea del Sur, Singapur, etc.-, debe continuar, ya que muestran el impulso dado por el aparato burocrático al desarrollo.

La presentación de un modelo de esta naturaleza levanta numerosas interrogantes acerca del mismo: coordinación entre el *Yuan* de examinación y el servicio que contrata a los seleccionados; la intervención del poder ejecutivo en políticas relevantes del personal; fijación de salarios, asignaciones, indemnizaciones y beneficios; evaluación del personal; término de contrato por incumplimiento; y representación del personal, entre otras. Sin embargo, el primer objetivo de este trabajo es presentar una visión general y descriptiva que abra las puertas a otros estudios más específicos.

Finalmente, se dice que la primera discusión versa en cuál es el servicio civil y aparato público que queremos. Gran parte de la clase política, que se refleja en las propuestas de importantes centros de estudio, se ha acercado en sus fundamentos y decisiones respecto a la Modernización del Estado, por tanto, cualquiera sea la decisión en cuanto a servicio civil, la profesionalización y orientación al mérito del sistema debiese ser una prioridad.

¿Se puede trabajar en la discusión sobre el servicio civil que queremos y la profesionalización con meritocracia simultáneamente? Creemos que sí.

REFERENCIAS

- Barría T., D. (enero-junio de 2008). Continuidad o rupturista, radical o sencillísima: La reorganización de ministros de 1887 y su discusión político-administrativa. *Historia*, 41 (001), págs. 5-42.
- Berman, E. (2010). Public Administration in East Asia: Common Roots, Ways, and Tasks. En E. Berman, M. J. Moon, & H. Choi (Edits.), *Public Administration in East Asia: Mainland China, Japan, South Korea, Taiwan*. United States: Taylor & Francis.
- CIEPLAN. (9 de Mayo de 2008). *Aportes*. Recuperado en Diciembre de 2010, de Modernización: <http://www.modernizacion.cl/aportes.html>
- Civil Service Administrative Neutrality Act. Taiwan. Mimeo
- Civil Service Employment Act. Taiwan. Mimeo
- Civil Service Performance Evaluation Act. Taiwan. Mimeo
- Contreras, C., & Meléndez, C. (2006). *Nueva visión para enfrentar la modernización de la gestión de recursos humanos en Chile: Taiwán y su experiencia en el desarrollo del Servicio Civil*. Universidad Santiago de Chile, Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Santiago.
- Copper, J. F. (2009). *Taiwan: Nation-State or Province?* (5 ed.). Westview Press.
- Corporación Proyectamérica. (Mayo de 2008). Modernización del Estado: Un Estado al servicio de los ciudadanos. Santiago.
- Dirección de Presupuestos. (2009). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 1999-2008*. Ministerio de Hacienda.
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2006). *Diagnóstico de las Unidades de Recursos Humanos de los Servicios Públicos*. Subdirección de Desarrollo de las Personas.
- Directorate General of Budget, Accounting and Statistics. (2010). *Statistical Yearbook of the Republic of China 2009*. Executive Yuan, Directorate General of Budget, Accounting and Statistics.
- Dutta, S., & Mia, I. (2010). *The Global Information Technology Report 2009-2010: ICT for Sustainability*. The World Economic Forum.

- Elman, B. A. (1991). Political, Social, and Cultural Reproduction via Civil Service Examinations in Late Imperial China. *The Journal of Asian Studies*, 50 (1), 7-28.
- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64 (5), 748-65.
- Fernández, M. d., Cunill, N., Lahera, E., Valenzuela, I., Tomassini, L., & Rivera, E. (s.f.). La iniciativa de reforma del Estado del Ministro del Interior Edmundo Pérez Yoma. Una contribución a la puesta en marcha de la iniciativa. Chile 21.
- FLACSO-Chile. (Mayo de 2008). Modernización del Estado: Hacia un Chile Desarrollado y Competitivo.
- Government Information Office. (2006). *Taiwan Year Book 2006*. Recuperado en enero de 2011, de Government Information Office: <http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/yearbook/2006/contents.htm>
- Huang, I. Y.-F., Wu, W.-W., & Lee, T.-Y. (2008). Simplifying essential competencies for Taiwan civil servants using the rough set approach. *Journal of the Operational Research Society*, 59 (2), 259-65.
- Independientes en Red. (2008b). Hacia un Estado que Confía en la Personas: Comisión Modernización del Estado.
- Independientes en Red. (2008a). Hacia un Estado que Confía en las Personas: Propuesta de Independientes en Red.
- Instituto Libertad, Fundación Jaime Guzmán E., Libertad y Desarrollo. (2008). Un Mejor Estado para Todos.
- Kao, Y.-k. (2006). Imbalance of Five-powered Government. En N. P. Foundation (Ed.), *Taiwan Development Perspective 2006* (págs. 109-12). Taipei.
- Kaufmann, D., & Kraay, A. (2002). *Growth Without Governance*. World Bank Policy Research Working Paper N°2928, The World Bank.
- Lambertini, G., & Silva, E. (2009). Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. En *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma* (págs. 315-51). Consorcio para la Reforma del Estado.
- Larroulet, C. (2010). *La Agenda de Modernización del Estado del Presidente Sebastián Piñera*. Ministro Secretaría General de la Presidencia, Santiago.

- Lin, C.-C. (2005). Government Reform and Human Resources: The Taiwan Experience. *IPMA-HR 30th International Symposium on Public Personnel Management*. Budapest, Hungary
- Marshall, J. (2009). La reforma del Estado: Visión y proceso. *En foco*, 144.
- Marshall, J., & Waissbluth, M. (2007). Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad. *En foco*, 122.
- Ministerio de Hacienda. (2003). Ley 19882. Recuperado en noviembre 2010, de Servicio Civil: <http://www.serviciocivil.cl/gobiernotransparente2010/ley%2019882.pdf>
- Ministry of Civil Service. s.f. *Ministry of Civil Service. Vision, Practicality, Perfection, and Sustainability*. Recuperado en noviembre de 2010, de Ministry of Civil Service: <http://www.mocs.gov.tw/english/20090615-%E6%A5%AD%E5%8B%99%E7%B0%A1%E4%BB%8B-%20%E8%8B%B1%E6%96%87%E7%89%88.pdf>
- Ministry of Examination . (s.f.). *Examination Invigilation Act*. Recuperado en diciembre de 2010, de Ministry of Examination : http://www.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu_id=390
- Ministry of Examination. *Organic Act of the Ministry of Examination* . (s.f.). Recuperado en diciembre de 2010, de Ministry of Examination: <http://www.moex.gov.tw/ct.aspx?Item=13616&ctNode=2134>
- Moneta, C. J. (2009). *El papel de los "valores asiáticos" en los sistemas políticos de Asia del Pacífico*. Observatorio Virtual Asia Pacífico. Recuperado en noviembre de 2010, de Observatorio Virtual Asia Pacífico: http://avalon.utadeo.edu.co/comunidades/grupos/asiapacifico/uploads/moneta_a_democracia_al_estilo_asiatco%5B1%5D.pdf
- Shen, C.-C. (2009). Knowledge and Human Resources: How To Build a Modern Civil Service's Administrative Neutrality. Culture - Taiwan's Experience. *Developing Human Capital & Talent: The Key to Growth and Prosperity. 36th ARTDO International Leadership & HRD Conference*. Penang, Malaysia.
- Shi, T. (2001). Cultural Values and Political Trust. A Comparison of the People's Republic of China and Taiwan. *Comparative Politics*, 33 (4), 401-19.
- Silva, P. (2006). Los Tecnócratas y la Política en Chile: Pasado y Presente. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), págs. 175-190.

- Soong, J. C.-Y. (1992). Political Development in the Republic of China on Taiwan, 1985-1992: an Insider's View. *World Affairs* , 155 (2), 62-66.
- Taipei Times. (2007). *DGBAS calculates Taiwan's place in development index*. Recuperado en diciembre de 2010, de Taipei Times:
<http://www.taipeitimes.com/News/biz/archives/2007/12/16/2003392809>
- Tang, C.-P. (2004). When New Public Management Runs into Democratization: Taiwan's Public Administration in Transition. *Issues & Studies* , 40 (3/4), 59-100.
- The Constitution of the Republic of China*. (s.f.). Recuperado en Diciembre de 2010, de Taiwan Documents Project:
<http://www.taiwandocuments.org/constitution01.htm>
- Waissbluth, M. (2006). La Reforma del Estado en Chile 1990-2005: De la Confrontación al Consenso. *Public* , 8.
- Wells, A. (2001). The Early Evolution of Sun Yat-sen's Political Thought. En *The Political Thought of Sun Yat-Sen: Development and Impact*. Palgrave Macmillan.
- World Bank. (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. Summary*. Washington, D.C.: World Bank.
- Yang, T. (2010). *Taiwan foreign exchange reserves hit record high*. Recuperado en diciembre de 2010, de Taipei Times:
<http://www.taipeitimes.com/News/biz/archives/2010/04/03/2003469658>

Páginas de Internet

Banco Interamericano para el Desarrollo. DataGob:

<http://www.iadb.org/datagob/index.html>

Banco Mundial. Indicadores:

<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries?display=graph>

Civil Service Protection and Training Commission:

<http://www.csptc.gov.tw/english/index.asp>

Dirección Nacional del Servicio Civil: <http://www.serviciocivil.cl/>

Doing Business. Comparación de economías:

<http://espanol.doingbusiness.org/rankings>

Examination Yuan: <http://www.exam.gov.tw/mp.asp?mp=5>

Government Information Office. Republic of China (Taiwan): <http://www.gio.gov.tw/>

International Monetary Fund. Data and Statistics:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx>

Ministry of Examination: <http://english.moex.gov.tw/mp.asp?mp=4>

Ministry of Civil Service: <http://www.mocs.gov.tw/english/index.htm>

Modernización del Estado, Ministerio del Interior: <http://www.modernizacion.cl>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Índices:

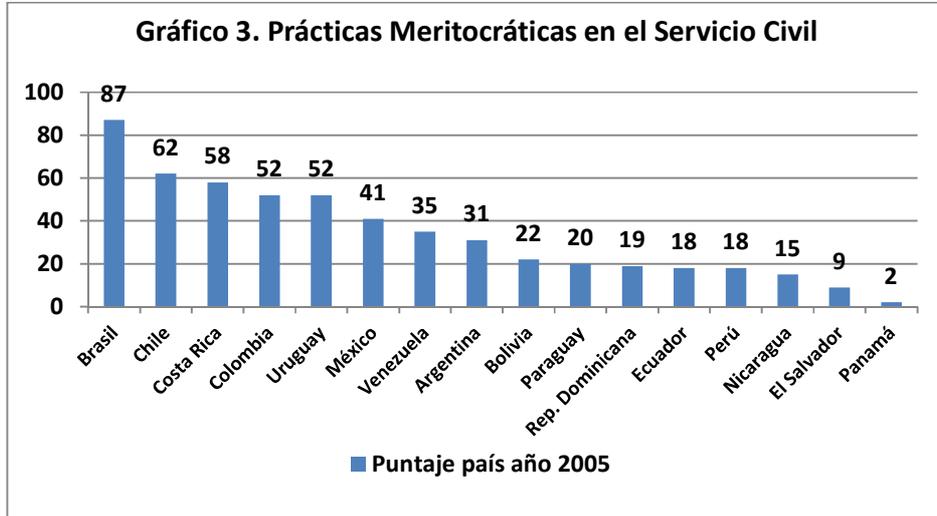
<http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/>

Public Service Pension Fund Supervisory Board:

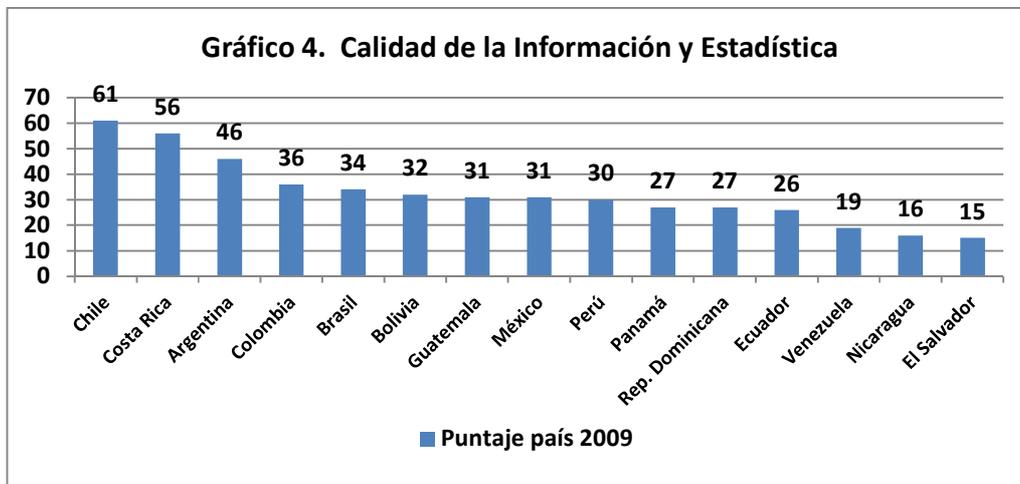
<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=3213&ctNode=486&mp=2>

ANEXOS

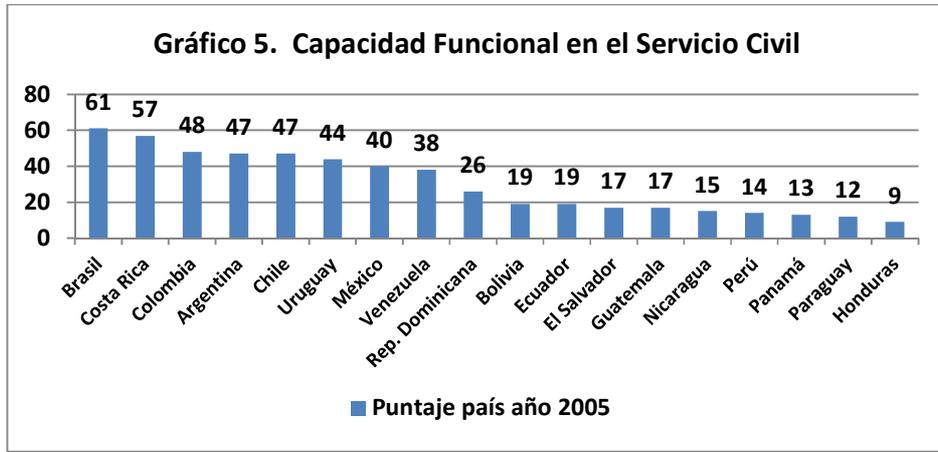
Anexo 1. Gráfico de Indicadores del Servicio Civil en Latinoamérica



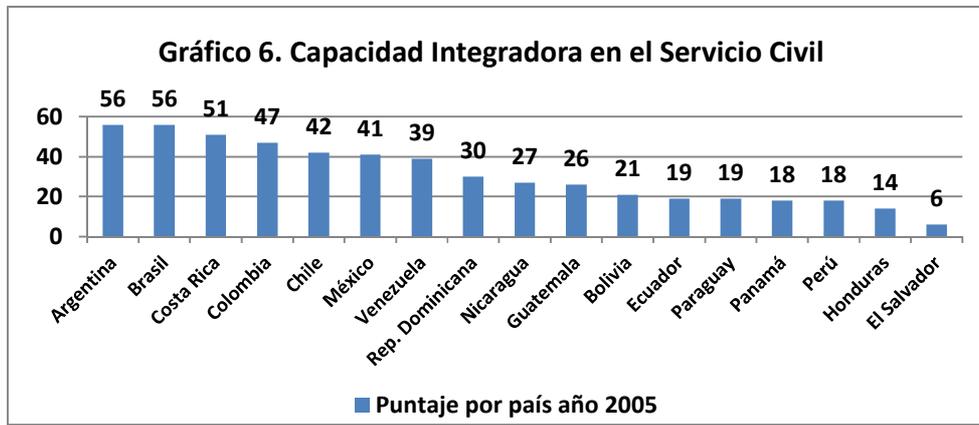
Fuente: Elaboración de acuerdo a datos del BID. DataGov. Véase: http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html (acceso: enero 2011)



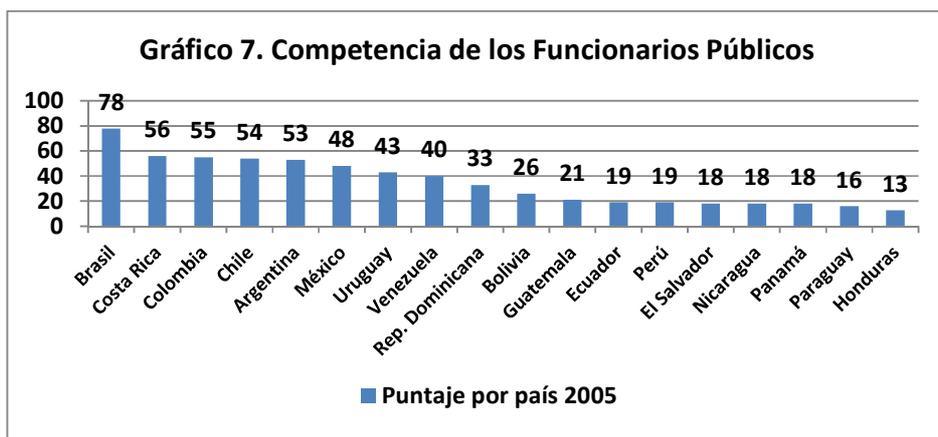
Fuente: Elaboración de acuerdo a datos del BID. DataGov. Véase: http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html (acceso: enero 2011)



Fuente: Elaboración de acuerdo a datos del BID. DataGov. Véase: http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html (acceso: enero 2011)



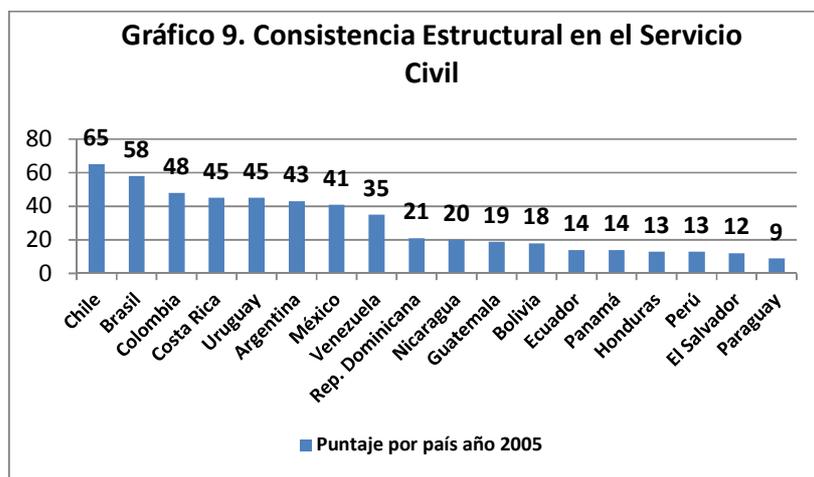
Fuente: Elaboración de acuerdo a datos del BID. DataGov. Véase: http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html (acceso: enero 2011)



Fuente: Elaboración de acuerdo a datos del BID. DataGov. Véase: http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html (acceso: enero 2011)



Fuente: Elaboración de acuerdo a datos del BID. DataGov. Véase: http://www.iadb.org/datagob/home_csp.html (acceso: enero 2011)



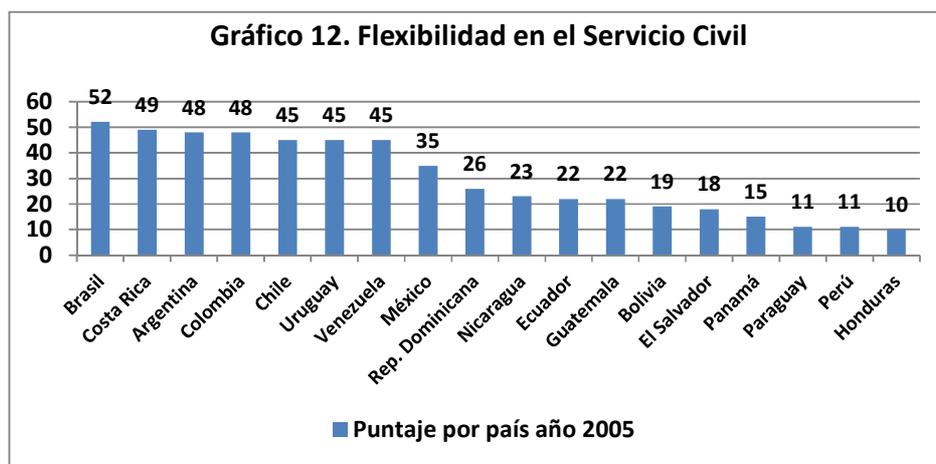
Fuente: Elaboración de acuerdo a datos del BID. DataGov. Véase: http://www.iadb.org/datagob/home_csp.html (acceso: enero 2011)



Fuente: Elaboración de acuerdo a datos del BID. DataGov. Véase: http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html (acceso: enero 2011)

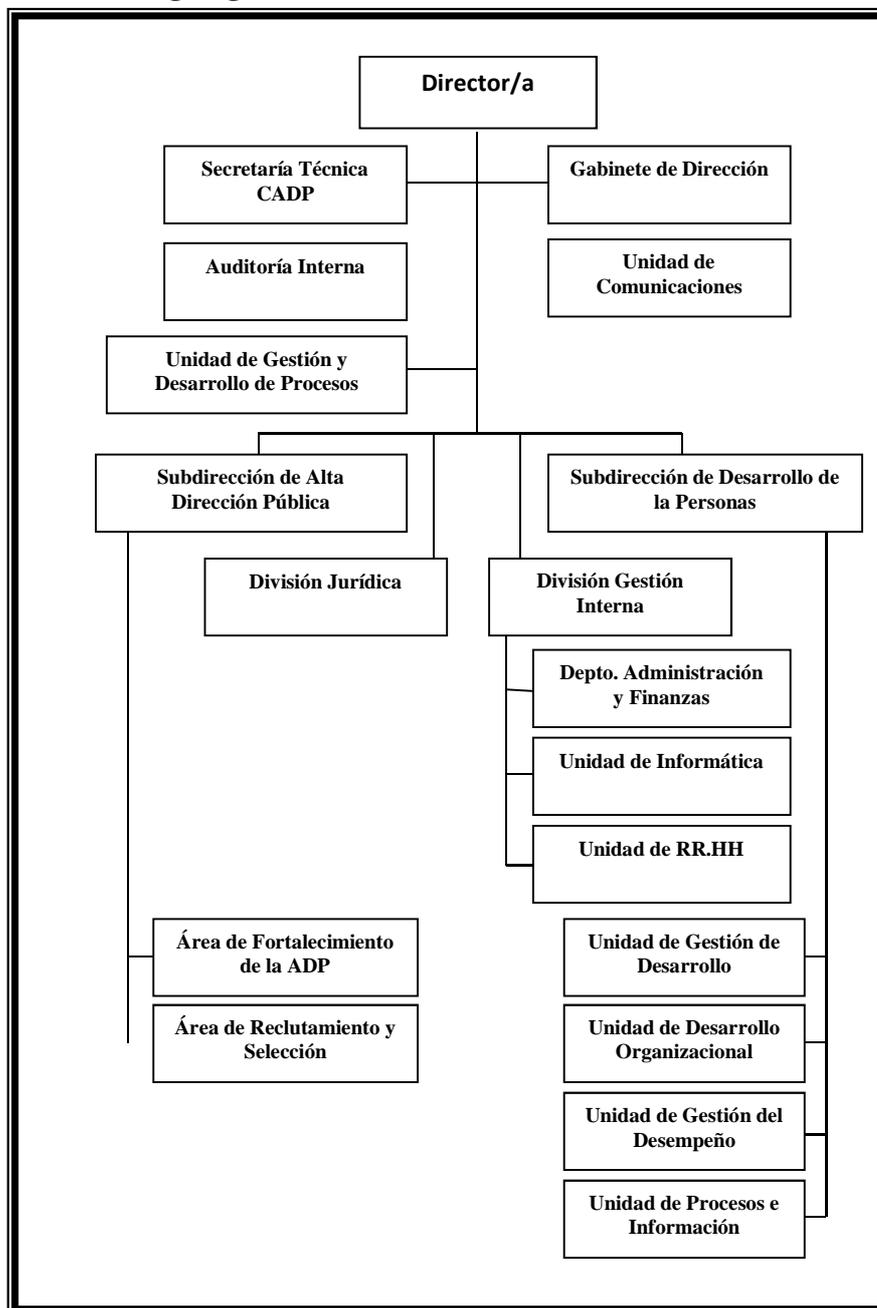


Fuente: Elaboración de acuerdo a datos del BID. DataGov. Véase: http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html (acceso: enero 2011)



Fuente: Elaboración de acuerdo a datos del BID. DataGov. Véase: http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html (acceso: enero 2011)

Anexo 2. Organigrama de la Dirección Nacional de Servicio Civil



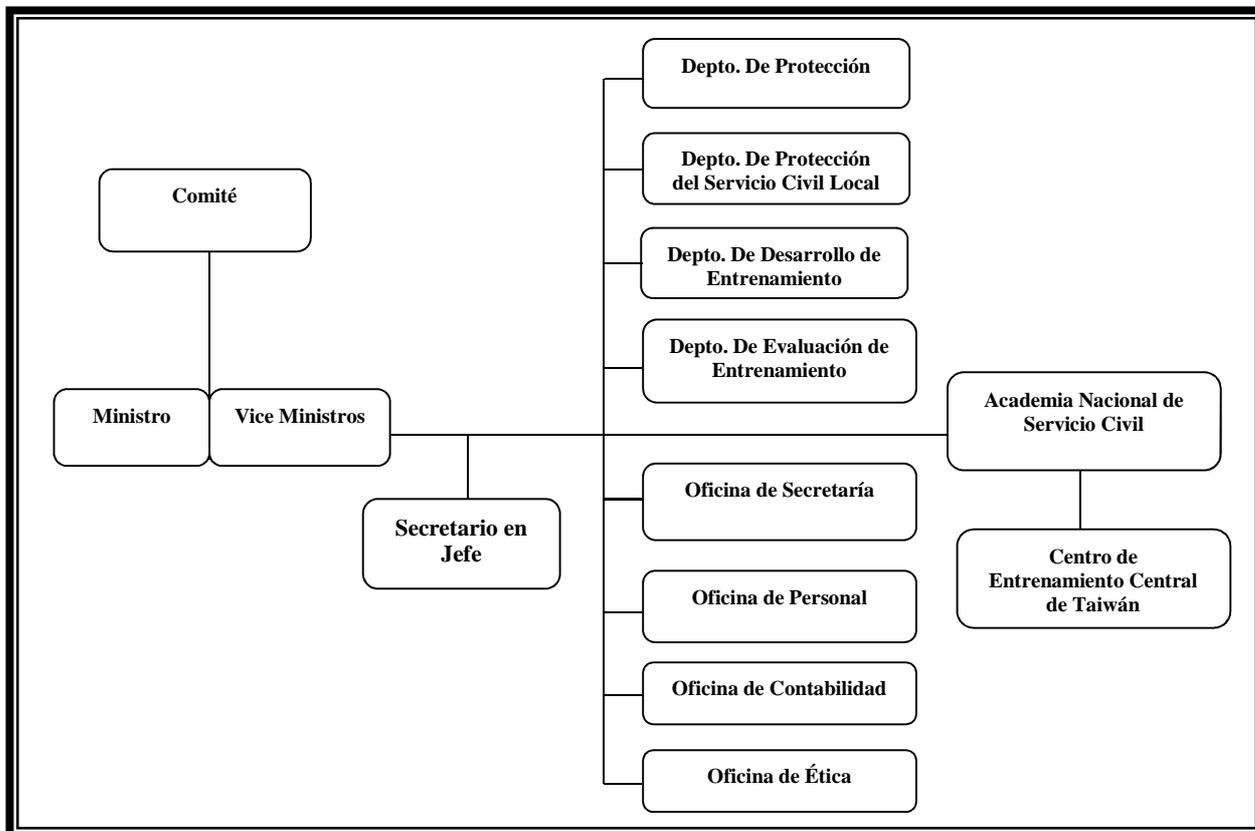
Fuente: Elaboración de acuerdo al organigrama de la página web oficial de la Dirección Nacional de Servicio Civil. Véase: <http://www.serviciocivil.cl/organigrama> (acceso: diciembre 2010)

Anexo 3. Tipos de Exámenes

Examinaciones de Servicio Civil	Sénior, Junior y Elementary	Sénior, Nivel 1
		Sénior, Nivel 2
		Sénior, Nivel 3
		Junior
		Elementary
	Examinaciones Especiales (Grados 1,2,3,4,5)	Discapacitados
		Aborígenes
		Personal Judicial
		Seguridad Nacional
		Policía
		Servicio en el extranjero
		Aduanas
		Buró de Investigación
		Transporte
		Oficiales militares sénior de transferencia al servicio civil
		Veteranos de transferencia al servicio civil
		Servicio en el gobierno local
	Salvavidas	
	Otras exámenes especiales	
	Exámenes para promoción y actualizar cualificaciones	Promoción en el servicio civil
Promoción en policía		
Promoción en aduanas		
Promoción en Transporte		
Otras promociones en el servicio		
Profesionales y Técnicos	Examinaciones Sénior y Junior	Sénior: abogados, notarios públicos, contadores, arquitectos, ingenieros, personal médico, doctores de medicina china, nutricionistas, veterinarios, trabajadores sociales, sicólogos, etc.
		Junior: personal médico, veterinarios, agentes inmobiliarios, guías turísticos, contadores, etc.
	Examinaciones Especiales	Doctores en medicina china, capitán de marina, marineros, telegrafistas a bordo, personal de control del fuego, asistentes de laboratorio médico, sicólogos, y otros

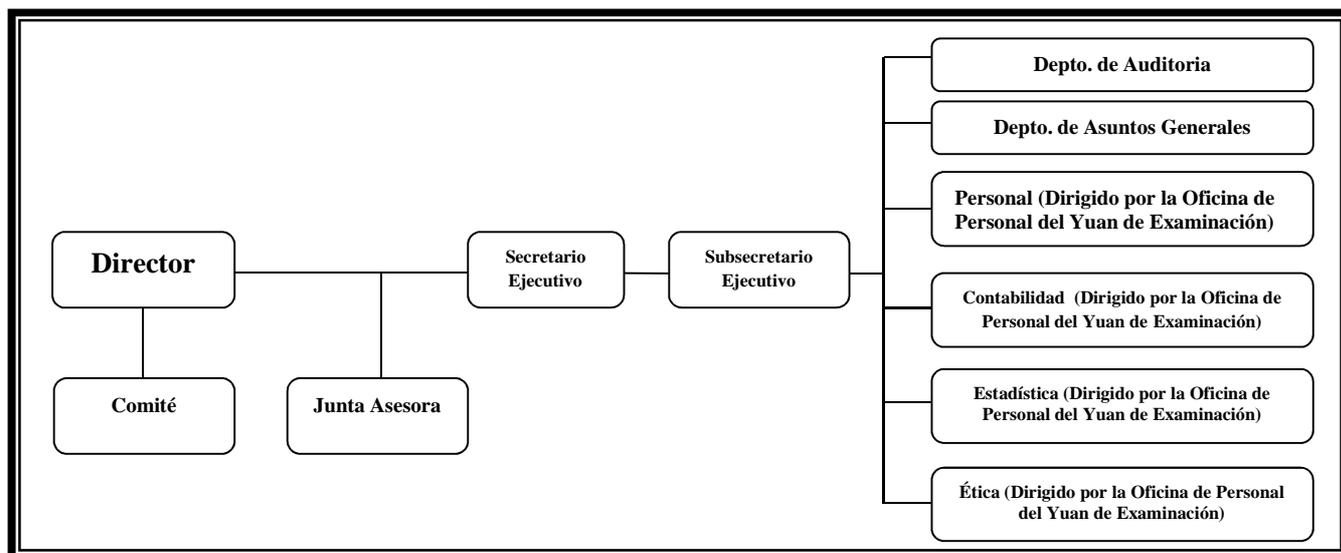
Fuente: Elaboración de acuerdo a la página web oficial del Ministerio de Examinación de Taiwán. Véase: <<http://english.moex.gov.tw/public/Attachment/588931871.pdf>> (acceso: enero 2011)

Anexo 4: Estructura de la Comisión de Protección y Entrenamiento del Servicio Civil



Fuente: Elaboración de acuerdo al organigrama de la página web oficial de la Comisión de Protección y Entrenamiento del Servicio Civil. Véase: < <http://www.csptc.gov.tw/english/organization.asp>> (acceso: diciembre 2010)

Anexo 5: Estructura Junta Supervisora del Fondo de Pensión del Servicio Civil



Fuente: Elaboración de acuerdo al organigrama de la página web oficial de la Junta Supervisora del Fondo de Pensión. Véase: <<http://www.fund.gov.tw/ct.asp?xItem=3231&CtNode=515&mp=2>> (acceso: diciembre 2010)