



# Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile

Mercedes Llano

**Banco  
Interamericano de  
Desarrollo**

Instituciones para el  
Desarrollo

División de Capacidad  
Institucional del  
Estado

**NOTA TÉCNICA**

# IDB-TN-678

**Septiembre 2014**

# **Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile**

Mercedes Llano



**Banco Interamericano de Desarrollo**

**2014**

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo

Llano, Mercedes.

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile / Mercedes Llano.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 678)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Civil service—Chile. 2. Public officers—Chile. 3. Public service employment—Chile. 4. Public administration—Chile. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. II. Título. III. Serie.

IDB-TN-678

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Contacto: Mariano Lafuente, [mlafuente@iadb.org](mailto:mlafuente@iadb.org)

## RESUMEN\*

Este informe de diagnóstico presenta los resultados de la evaluación del servicio civil en Chile realizada en 2013. Se basa en el marco metodológico elaborado en 2002 y en las buenas prácticas descritas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), la cual suscribieron todos los países de América Latina como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del servicio civil. El mismo fue aplicado a la evaluación de 22 países de América Latina y el Caribe entre 2002 y 2005, incluido Chile. El informe de situación del servicio civil de este país, que se llevó a cabo el año 2004, constituye la línea de base con la cual se comparan a lo largo del presente diagnóstico los avances –y los desafíos todavía pendientes– en términos de la profesionalización del servicio civil. El presente informe contribuyó como insumo para el libro *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)* de la División de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

**Códigos JEL:** H10, H11, J45

**Palabras clave:** Chile, servicio civil, empleo público, recursos humanos, gestión pública

\*Este estudio fue coordinado, por Mariano Lafuente (IFD/ICS) y Mercedes Iacoviello (consultora). El documento se benefició de la edición y los comentarios de Mariano Lafuente (IFD/ICS) y contó con las valiosas contribuciones de Juan Carlos Cortázar (ICS/CCH), Carlos Portales (comentarista externo), Magdalena Rojas (IFD/ICS), Amaya Fraile (IFD/ICS) y Yanina Azzolina (consultora).

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	3
1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO .....	5
1.1. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL .....	5
1.2. ANTECEDENTES DEL SERVICIO CIVIL .....	7
1.3. ACTORES CENTRALES DEL SERVICIO CIVIL CHILENO .....	9
2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS .....	10
2.1. PLANIFICACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS .....	10
2.2. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO .....	15
2.3. GESTIÓN DEL EMPLEO.....	16
2.4. GESTIÓN DEL RENDIMIENTO .....	22
2.5. GESTIÓN DE LA COMPENSACIÓN .....	25
2.6. GESTIÓN DEL DESARROLLO .....	28
2.7. GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES.....	31
2.8. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS .....	34
3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL.....	37
3.1. ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL (IDSC) .....	37
3.2 EFICIENCIA (E).....	37
3.3. MÉRITO (M).....	38
3.4. CONSISTENCIA ESTRUCTURAL (CE) .....	39
3.5. CAPACIDAD FUNCIONAL (CF) .....	40
3.6. CAPACIDAD INTEGRADORA (CI) .....	42
4. CONCLUSIONES.....	44
4.1. RECOMENDACIONES.....	46
5. INDICADORES .....	49
6. TABLA DE SÍNTESIS .....	51
7. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN .....	56
7.1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	56
7.2. NORMATIVA.....	60
7.3 SITIOS WEB CONSULTADOS .....	61
7.4. TALLERES Y ENTREVISTAS .....	61
8. ABREVIATURAS .....	64

## RESUMEN EJECUTIVO

En el diagnóstico realizado hacia fines de 2004, el servicio civil chileno se encontraba en un punto de inflexión entre una carrera funcionaria estancada donde los altos cargos eran provistos según confianza y la instauración de un nuevo sistema, mediante la aprobación de la Ley de Nuevo Trato Laboral (LNTL).<sup>1</sup> Esta ley, dictada en 2003, dio origen a una nueva institucionalidad del servicio civil, creó un novedoso sistema de alta gerencia pública que introducía el principio meritocrático para el acceso a cargos de confianza y extendió la concursabilidad en los segmentos administrativos de primer y segundo nivel jerárquico. De ese modo, las innovaciones recién comenzaban a implementarse y, si bien los resultados eran aún muy incipientes, empezaban a sentarse las bases para el desarrollo de un sistema integrado de gestión de los recursos humanos.

Estas medidas contribuyeron a que en 2004 Chile alcanzara un Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) de 59 puntos (en una escala de 0 a 100), superando ampliamente la media de los dieciséis países de América Latina cubiertos en 2004<sup>2</sup> (30 puntos) y posicionándose en segundo lugar, después de Brasil (64 puntos). El desafío en ese entonces consistía en dar continuidad al proceso de reforma.

En los casi diez años que han transcurrido desde el primer informe, a mediados de 2013 se habían logrado importantes avances en los tres planos abordados por la reforma. La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) se ha afianzado en sus funciones y progresivamente va instalando capacidades de gestión de los distintos actores involucrados en las políticas de recursos humanos. El Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) manifiesta un nivel de cobertura y una legitimidad cada vez mayores. El potencial profesionalizador de una estrategia centrada en el segmento gerencial comienza a dar sus frutos en los estamentos no directivos. Existe un significativo número de agencias públicas que aplican procesos de selección competitivos para el acceso a cargos de “contrata”, y gran parte de las políticas de gestión de las personas comienza a transitar desde una fase de formalización hacia una etapa dirigida a garantizar su calidad y efectivo alineamiento estratégico.

Este progreso se tradujo en una mejora del IDSC (de 59 a 67 puntos) que en su conjunto refleja el avance de algunos subsistemas y de la totalidad de los índices de calidad del servicio civil. Los subsistemas cuyas valoraciones mejoraron fueron: Planificación (de 73 a 80 puntos), Organización del Trabajo (de 47 a 60), Gestión del Empleo (de 53 a 63), la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (de 45 a 50), la Gestión del Desarrollo (de 60 a 64) y la Organización de la Función de Recursos Humanos (de 50 a 60). Los valores de la Gestión del Rendimiento y la Gestión de la Compensación no han variado desde 2004.

Las valoraciones de todos los índices han evolucionado positivamente, pero los que registran un avance más significativo son los de Eficiencia (de 65 a 85) y Mérito (de 60 a 67). Los restantes muestran un crecimiento menor: Capacidad Integradora (de 45 a 50), Consistencia Estructural (de 63 a 68) y Capacidad Funcional (de 61 a 64).

---

<sup>1</sup> Ley 19.882, disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=211480&idParte=0&r=1> fecha de acceso: 12/05/2014

<sup>2</sup> Se toma a los dieciséis países que luego repetirían el diagnóstico en el período 2011/2013.

La consolidación del proceso de profesionalización del servicio civil requiere el abordaje de algunos desafíos aún pendientes. En lo relativo al SADP, es preciso seguir perfeccionando el sistema, en particular para sostener su credibilidad frente a cambios de gobierno y en especial los cambios de coalición gobernante. Asimismo, es necesario un rediseño de la institucionalidad del servicio civil a fin de evitar las ocasionales tensiones que genera el funcionamiento del actual esquema de distribución de funciones. Alcanzar un equilibrio razonable entre los componentes que garantizan ciertos niveles de autonomía burocrática y los elementos que aseguran cierto grado de respuesta (*responsiveness*) de la administración es la asignatura a cumplir en el empleo público no directivo.

# 1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

## 1.1. El contexto institucional

Chile es un país con 17,5 millones de habitantes, de organización unitaria y alto nivel de ingreso. Desde principios de los años noventa se ha caracterizado por su buen desempeño económico, la consolidación de sus políticas macroeconómicas, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de su institucionalidad. Su producto interno bruto (PIB) actual es de US\$268.300 millones y la tasa de pobreza es de aproximadamente el 14% (2011) (Banco Mundial, 2013).

Tras casi 20 años de dictadura militar, en 1990 se produjo la reapertura democrática y Patricio Aylwin, miembro de la Concertación de Partidos por la Democracia, una coalición de centroizquierda, se convirtió en el primer presidente de esta nueva etapa. La Concertación gobernó durante 20 años (Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet) hasta que en 2010 se produjo el triunfo de Sebastián Piñera, de la Coalición por el Cambio o también conocida como la Alianza por Chile, una coalición de centroderecha. A principios del 2014, pocos meses después de la finalización de este diagnóstico, volvió al poder la antigua Concertación en conjunto con tres partidos de izquierda en una nueva coalición denominada Nueva Mayoría.

El proceso de desarrollo económico y social se ha sostenido a partir de un fuerte impulso modernizador del Estado en los sucesivos gobiernos de la Concertación desde el advenimiento de la democracia en 1990 (BID, 2006), cuyos ejes centrales son sustentados por la actual gestión, con algunas diferencias. Las reformas promovidas en las dos últimas décadas han seguido una lógica gradual, aunque progresivamente comprehensiva, fuertemente influenciada por la Nueva Gerencia Pública (Alberts, Dávila y Valenzuela, 2012). La crisis político-institucional que se desencadenó hacia fines del 2002 a raíz de una serie de escándalos de corrupción asociados al pago de sobresueldos y al financiamiento de las campañas electorales,<sup>3</sup> contribuyó a acelerar el ritmo de las reformas.

En este marco, surge un conjunto de 49 proyectos acordados entre el gobierno y la oposición,<sup>4</sup> en el cual se destacan, entre otras iniciativas, la adopción de un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y el reemplazo del sistema de incentivos salariales individuales vigente por un sistema de incentivos para equipos de trabajo. Ambas medidas se materializaron en la LNTL (Nro. 19.882) aprobada en junio de 2003 (Iacoviello, 2009; Silva, 2012).<sup>5</sup> La estrategia de reforma prevista por la nueva norma

---

<sup>3</sup> La crisis se desató a causa de una serie de casos de corrupción, siendo los más resonantes los denominados MOP-GATE y Caso Coimas. El primero involucró al Ministerio de Obras Públicas y a la empresa GATE en el pago de servicios, cuya total realización no fue acreditada, para el otorgamiento de sobresueldos a funcionarios del Ministerio y para el financiamiento de campañas electorales. El segundo consistió en gestiones realizadas por parlamentarios ante el Ministerio de Transporte para la instalación de una planta de revisión técnica de automóviles a cambio del desembolso de dinero por parte de la empresa. Los casos restantes (MOP-CIADE, MOP-IDECON, Sobresueldos) estaban también vinculados a la entrega de retribuciones extraordinarias a funcionarios (Olavarría, Navarrete y Figueroa, 2011).

<sup>4</sup> Estas iniciativas se sistematizaron en el documento “Acuerdos político-legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”.

<sup>5</sup> El surgimiento de los dos principales proyectos mencionados no fue espontáneo, sino producto de un largo trabajo, que se inició hacia fines de los años noventa en dos centros que actuaron de forma separada. Por un lado, en 1998 el *think-tank* Centro de Estudios Públicos (CEP) coordinó una comisión de reforma del Estado, de carácter transversal en lo político, que propuso la adopción de un Sistema de Alta Dirección, cuyo diseño original fue en gran parte acogido por la Ley de Nuevo Trato (19.882). Por otro lado, las definiciones de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda guiaron el reemplazo del sistema de incentivos



consistía en cortar al servicio civil en dos pisos independientes entre sí: por un lado la gestión de personas, y por otro la alta dirección. Esta distinción permitió focalizar el esfuerzo en el segundo, un segmento aislado y pequeño, de gran influencia potencial,<sup>6</sup> además de evitar restricciones tanto políticas como fiscales (Cortázar, 2011).

La modernización del Estado ha seguido teniendo un carácter prioritario para la administración del Presidente Sebastián Piñera. A los fines de converger hacia los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), institución a la que el país se incorporó en 2010, en lo relativo al bienestar material, dicho gobierno emprendió un programa de desarrollo que incluyó como uno de sus principales ejes estratégicos la mejora de la competitividad. Esta meta implica lograr avances en la modernización del Estado (Banco Mundial, 2013; BID, 2011). La actual agenda de reforma se orienta a consolidar un Estado transparente, participativo y eficiente al servicio de los ciudadanos a través de diversos ejes de acción, entre los que se incluyen: la promoción de la gestión de las personas, el incremento de la descentralización, y el fortalecimiento y la mejora de las instituciones públicas. En este contexto también se impulsó un programa piloto, denominado ChileGestiona, que busca incrementar los niveles de productividad mediante el seguimiento y la responsabilización de los subsecretarios por súper vigilancia de la gestión realizada en los servicios o agencias de su sector, lo cual incluye aspectos ligados a la administración del personal a su cargo.<sup>7</sup> Además, se han enfatizado el perfeccionamiento y la extensión del SADP (ChG, 2013).

La estrategia de la Alianza por Chile estuvo principalmente centrada en adoptar programas experimentales cuyos resultados y experiencias sirvan como base para la posterior institucionalización de las reformas a través de reformas legislativas. Este es uno de los motivos por los cuales no se registran prácticamente modificaciones de naturaleza normativa en materia de gestión de las personas (Entrevistas, 2013). En noviembre de 2010 se dictó un primer instructivo presidencial que abrevió los plazos de los procedimientos de selección de los Altos Directivos Públicos (ADP) y acotó la capacidad de nominar directivos provisionales y transitorios por términos prolongados, entre otros aspectos, seguido de un segundo instructivo presidencial, de abril de 2013, sobre la misma materia. En enero de 2011 se presentó un proyecto de “ley corta” que incluía los contenidos del primer instructivo presidencial, más algunos otros cambios, con el objeto de mejorar los procedimientos de selección de los ADP, pero la propuesta no fue aprobada. Asimismo, algunas iniciativas legislativas impulsadas se han dirigido a ampliar la cobertura del SADP hacia servicios no adscritos, extendiéndose también a otros poderes y niveles de gobierno.

Hacia fines de agosto del 2013 el Gobierno remitió al Congreso un proyecto de ley “largo” que preveía la institucionalización de diversas medidas que estaban en proceso de implementación, además de la adopción de otras nuevas iniciativas. Las propuestas se orientaban a: i) mejorar la gestión pública, ii) reformar, modificar y ampliar el SADP y iii) dotar de más herramientas a la DNSC. Para mejorar la gestión pública se planteaba perfeccionar los “Convenios de Desempeño Colectivo” (CDC) y se establecía la figura de Delegado Presidencial para la Gestión Pública, a fin de fortalecer el rol de las autoridades políticas (subsecretarios) en su tarea de apoyar y exigir la rendición de cuentas a los jefes de servicio, creando también la figura de los Directores de Gestión por ministerio o sector. Todo lo anterior corresponde a una forma de institucionalización del plan ChileGestiona antes mencionado.

---

salariales individuales, cuya implementación estaba a su cargo, por el sistema de incentivos grupales denominado “Convenio de Desempeño Colectivo”, que se concretó en la misma norma.

<sup>6</sup> El SADP fue concebido bajo el supuesto de que un alto grado de calificación a nivel directivo contribuiría a mejorar el desempeño de los ocupantes de escalones inferiores (Gringle, 2012).

<sup>7</sup> Véanse estos enlaces: <http://www.chilegestiona.cl>, <http://www.modernizacion.gob.cl/> y <http://www.modernizacion.gob.cl/nuestra-agenda/agenda-de-modernizacion.html>.

En materia de SADP, entre otros aspectos, se aspiraba a aumentar la permanencia promedio de los Altos Directivos Públicos del segundo nivel jerárquico, restringir los nombramientos provisionales y rediseñar los convenios y remuneraciones de los directivos y extender la cobertura de sistema a otros servicios. Con el objeto de otorgar a la DNSC más instrumentos para impulsar la gestión de las personas, se ampliaban sus funciones hacia áreas que originalmente no eran de su estricta competencia (DNSC, 2013).

## **1.2. Antecedentes del servicio civil**

El objeto de este informe es el personal del Poder Ejecutivo del gobierno central de Chile, que comprende 230 servicios relacionados con 22 ministerios y 32 Subsecretarías, y abarcaba en el año 2011 a un total de 190.459 servidores públicos, mayoritariamente, bajo la modalidad de planta y “a contrata”, y 25.379 empleados a honorarios.<sup>8</sup>

El incrementalismo característico del proceso de reformas en Chile se refleja en la construcción acumulativa del marco normativo del empleo público, que está cimentado sobre la base del artículo 38° de la Constitución de 1980 en el que se estipula que la organización básica de la administración pública y la carrera funcionaria serán reguladas por una ley orgánica. A partir de este mandato constitucional, se dicta la Ley 18.575/86 de Bases Generales de la Administración del Estado, que define los principios generales de la carrera funcionaria y, posteriormente, por medio del Estatuto Administrativo (Ley 18.834/89), se sanciona el cuerpo legal que establece regulaciones más específicas en materia de la gestión del personal en el sector público (BID, 2006; Alberts, Dávila y Valenzuela, 2012).

A partir del retorno de la democracia, este esquema normativo se fue complementando en el marco de un proceso de modernización orientado por un enfoque gerencialista, que cobró mayor impulso durante el período del Presidente Frei (1994-2000) (Waissbluth, 2006, en Cunill Grau, 2009). En esa dirección, y como fruto de negociaciones que entabló el gobierno con la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), en 1998 se dictó la Ley 19.553, en la que se previó la aplicación de dos mecanismos de retribución variable asociados al desempeño institucional (PMG) e individual,<sup>9</sup> y además se aumentaron los salarios base a través de una “asignación de modernización”.

El proceso se dinamizó a partir de la crisis político-institucional, suscitada por los hechos de corrupción antes mencionados, y todo decantó en la aprobación de la LNLT en junio de 2003. A través de esta norma se reemplaza el incentivo individual por uno asociado al rendimiento colectivo por equipos de trabajo y se incorporaron cambios al Estatuto Administrativo, sobre la base de acuerdos suscritos entre el gobierno y ANEF en 2001. Además, se instituyó el SADP, orientado a limitar la discrecionalidad de la autoridad política en la provisión de cargos directivos de primer y segundo nivel jerárquico, y se creó la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) como órgano asesor central en gestión de personas de los Servicios o Agencias, y administrador del SADP (BID, 2006; Rodríguez Ramírez, 2012). El reemplazo del incentivo remuneracional individual por uno colectivo se debió a que la efectividad del sistema de premios individuales se vio afectada por el inicial sesgo benevolente de las evaluaciones (la mayoría de los servidores públicos recibía la máxima calificación) y por la

---

<sup>8</sup> Datos obtenidos de Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2002-2011- DIPRES. Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-95304\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-95304_doc_pdf.pdf), fecha de acceso 12/05/2014

<sup>9</sup> Dos hitos modernizadores que marcaron ese período de gobierno han sido: por un lado, la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en 1994 y, por otro lado, la formulación del Plan Estratégico de la Modernización de la Gestión Pública en 1997, que incluía algunos lineamientos en materia de recursos humanos (BID, 2006).

posterior rotación de grupos beneficiarios de los incentivos retributivos (bonos) sin consideración de su desempeño (vía mecanismos de distribución forzada) (Banco Mundial, 2014).

Las principales modificaciones introducidas por la Ley 19.882 en el Estatuto Administrativo se dirigieron a ampliar la carrera funcionaria, en un grado adicional, hasta el tercer nivel jerárquico, a instaurar concursos internos para la promoción y a perfeccionar aspectos del sistema de concursos (Ramírez Alujas, 2007). La norma también dio origen a la DNSC, organismo descentralizado y dependiente del Ministerio de Hacienda, a la que se le encomienda la asesoría y el perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado.

La LNTL también crea el SADP a la luz de un diseño que aspira a establecer un balance entre la selección sobre la base de la idoneidad y el mérito, y la gobernabilidad democrática. El sistema busca garantizar el principio meritocrático a través del ingreso por concurso público y abierto al primer y segundo nivel jerárquico y, por otra parte, procura asegurar la gobernabilidad facultando al presidente tanto a elegir discrecionalmente entre las ternas, cuaternas o quinas propuestas por el órgano de selección (el Consejo de Alta Dirección Pública o Comité de Selección, según el nivel jerárquico) como a remover al ocupante en el momento que estime conveniente. Sin dejar de ser un sistema de confianza, la fórmula suministra filtros mínimos indispensables para resguardar la idoneidad (Waissbluth, 2008).

Originalmente se preveía la incorporación de cargos al SADP de manera gradual; sin embargo, una crisis desatada en 2006 por hechos<sup>10</sup> que afectaban la probidad pública aceleró el proceso y motivó la extensión de la cobertura a servicios que originalmente no eran alcanzados por la ley (Costa y Waissbluth, 2007; Olavarría Gambi, 2012). El Programa de Fortalecimiento de la DNSC, financiado por el Estado de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), contribuyó a consolidar el proceso de implementación de la LNTL a través de una estrategia focalizada en tres áreas de acción complementarias: i) el fortalecimiento de la capacidad de gestión de la DNSC, ii) la inmediata implantación de la ADP como responsabilidad directa de esta nueva institucionalidad organizativa y iii) el apoyo a los servicios en la profesionalización de la gestión de las personas en la administración general (Amaya, en Iacoviello, 2009).

Al 2009 se registraba una línea de continuidad en los esfuerzos para implementar la LNTL en las sucesivas gestiones (Iacoviello, 2009). Desde diversos ámbitos se interpretaba que el cambio de gobierno en 2010 pondría a prueba al SADP. El incremento de las desvinculaciones al asumir administración de la Alianza por Chile suscitó la preocupación por la sostenibilidad del sistema. La reacción del gobierno ante estos cuestionamientos, a través de la adopción de ciertos reaseguros (por la vía de instructivos presidenciales) para evitar el manejo político de los procesos de selección, así como también la extensión vertical y horizontal del sistema, eran indicios de que existe interés en seguir transitando hacia un camino de perfeccionamiento del sistema.

Además, como fue mencionado, dicha administración envió dos proyectos de ley para perfeccionar el sistema que también apuntaban en la misma línea. Finalmente, al asumir el gobierno de la Nueva Mayoría en 2014, el sistema también se vio afectado debido al incremento en el número de desvinculaciones de funcionarios seleccionados por el SADP, ante lo cual en Marzo del 2014 la administración de la presidenta Bachelet envió un nuevo instructivo presidencial que sigue la misma línea de los dos anteriores.

---

<sup>10</sup> Los casos estaban vinculados al desvío de recursos públicos para el financiamiento de campañas, a la falsificación de facturas, a pagos indebidos y a la adjudicación de proyectos que no se realizaban (Olavarría Gambi, 2012; CDH, 2013).

### 1.3. Actores centrales del servicio civil chileno

La Ley 19.882 (LNTL) promovió un nuevo diseño institucional que preveía un esquema descentralizado de gestión de las personas bajo la conducción de un órgano central altamente profesionalizado. En este sentido, la DNSC, creada por la norma de referencia, participa en el diseño de las políticas de gestión de las personas que se instrumentan de manera descentralizada en los organismos, lo cual contribuye a su perfeccionamiento a través de asesoría a autoridades de gobierno e instituciones públicas, suscripción de convenios y promoción de buenas prácticas, entre otras actividades. Pero su función no se agota en las tareas de asesoramiento de las políticas de personal a los servicios, sino que también incluye la participación en la ejecución e implementación del Sistema de Alta Dirección Pública, instituido por esa ley, ejerciendo, de ese modo, un rol dual (Costa y Waissbluth, 2007; Entrevistas, 2013). Además, el proponer reformas a la función pública en materia de gestión de las personas le compete a la DNSC.

La DNSC es un organismo descentralizado y pequeño en dotación, cuya gestión institucional se realiza a través de la Subdirección de Alta Dirección Pública, que desarrolla e implementa acciones para el funcionamiento del SADP y de la Subdirección de Desarrollo de las Personas, que diseña y pone en marcha acciones y políticas para avanzar hacia una gestión estratégica de los recursos humanos de la administración civil del Estado (Cunill Grau, 2009; DNSC, 2013a).<sup>11</sup>

A su vez, la DNSC comparte roles en materia de gestión de las personas con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DIPRES), dependiente del Ministerio de Hacienda. Esta entidad tiene injerencia en materia de política salarial, definición de estructuras y dotaciones y control de gestión.

Bajo la órbita del Ministerio de Hacienda funcionó durante la administración del presidente Piñera el Consejo del Delegado Presidencial para la Gestión Pública (conocido hasta el 2012 como Consejo de la Unidad de Gestión), órgano presidido por el actual coordinador del área de Políticas Microeconómicas y Modernización del Estado de dicho ministerio en ese período e integrado también por el Director Nacional del Servicio Civil, entre otros miembros. El Consejo acompañó a la Unidad de Gestión en la labor de ejecución del plan ChileGestiona. En esta estructura se inserta también el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), órgano que debe garantizar que los procesos de selección de gerentes públicos se efectúen conforme a las reglas de mérito. El CADP es un organismo políticamente transversal, compuesto por el Director Nacional del Servicio Civil y por cuatro miembros designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado. Este mecanismo de designación, por el cual se renuevan por pares y alternadamente cada tres años, garantiza el equilibrio interno en base a las dos grandes fuerzas políticas del país (Silva, 2011).<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> En 2012 se creó la Unidad de Fortalecimiento de Altos Directivos Públicos con el objeto de encomendarle la gestión de los subsistemas del ciclo de vida laboral de los directivos (DNSC, 2013a).

<sup>12</sup> La LNTL también crea el Consejo Triministerial que abarca las áreas de Hacienda, Trabajo y Secretaría General de la Presidencia (Segpres), que vela por la calidad técnica y la coherencia intersectorial de las funciones de la DNSC, y un Comité Consultivo de Expertos en Recursos Humanos del Sector Público (Iacoviello, 2009).

## 2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS

En esta sección se presenta el análisis exhaustivo de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del “Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil” (Long, 2002). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y prácticas de recursos humanos que abarca, y se indican los puntos críticos asociados.

### 2.1. Planificación de los Recursos Humanos

*Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de las necesidades brutas de recursos humanos (RH), consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos (GRH), y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas (Longo, 2002).*

#### Coherencia estratégica (punto crítico 1)

La DNSC se originó con la finalidad de implementar una política de gestión estratégica de las personas que se desempeñan en la administración central del Estado (DNSC, 2012c) bajo un esquema de diseño de políticas centralizado y de instrumentación descentralizada de las mismas.

Esta nueva institucionalidad irrumpió en medio de un progresivo proceso de desarrollo de un sofisticado sistema de evaluación y control de gestión que se generó a inicios de la década de 1990, bajo el liderazgo de la DIPRES. El sistema contempla un abanico de herramientas que abarca desde instrumentos ligados al seguimiento y monitoreo hasta mecanismos de evaluación e incentivos al desempeño institucional (Irrarrázaval y Arteaga, 2012). Los primeros comprenden, entre otros dispositivos, un conjunto de definiciones estratégicas (1994), que incluye información sobre la misión y los objetivos estratégicos, y el Balance de Gestión Integral (1997),<sup>13</sup> en el que, además de presentarse objetivos, metas y resultados de gestión, se suministra información sobre la estructura organizacional, la dotación y los recursos humanos.<sup>14</sup> Los últimos, entre otros incentivos remunerativos ligados al rendimiento institucional, abarcan los denominados Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG),<sup>15</sup> cuyo propósito es mejorar la gestión de los servicios públicos en diversos sistemas en áreas estratégicas comunes a toda la gestión pública bajo una lógica de cumplimiento secuencial de distintas etapas de desarrollo incremental asociadas a cada sistema, a las

---

<sup>13</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 19.702 y el Decreto de Hacienda 47 de febrero de 1999 y sus modificaciones, los servicios e instituciones públicas regidos por el Título II de la Ley 18.575 deben presentar el Balance de Gestión Integral correspondiente a 2001. Véase <http://www.DIPRES.gob.cl/594/w3-article-36293.html>.

<sup>14</sup> Véase <http://www.DIPRES.gob.cl/594/w3-article-36293.html>.

<sup>15</sup> En 1998 se instituyen formalmente los Programas de Mejoramiento de la Gestión a través de la aprobación de la Ley 19.553/98 (Banco Mundial, 2008).

cuales se introdujeron modificaciones en miras de su simplificación durante el gobierno del presidente Piñera (Banco Mundial, 2008).

A pocos años de su surgimiento, se designa a la DNSC como Red de Expertos para apoyar técnicamente el desarrollo de dos de los 11 sistemas alcanzados por los Programas de Mejora de la Gestión (PMG): el sistema de capacitación y el sistema de evaluación del desempeño. Esta responsabilidad implicaba la validación de una serie de requisitos técnicos ligados al cumplimiento de cada fase a través de procesos de acompañamiento y asesoría, tarea a partir de la cual el rol de la DNSC estuvo asociado a un papel fiscalizador más que asesor (Banco Mundial, 2008; Entrevistas, 2013). En vistas de que se logró instalar determinados sistemas de gestión en los servicios públicos, en 2010 comenzó un proceso de disminución de los sistemas asociados más a procesos que a resultados, entre otros, el de capacitación y evaluación del desempeño, a través de un procedimiento de egreso de los servicios que cumplían las respectivas fases finales (DIPRES, 2013; DIPRES, 2012b; Entrevistas, 2013).<sup>16</sup> La eliminación de los sistemas de capacitación y evaluación del desempeño ha contribuido a reafirmar el carácter descentralizado del proceso de implementación de políticas en materia de recursos humanos.

La DNSC fue cimentando las bases para garantizar la instrumentación descentralizada de las políticas desde 2007 a través de constantes esfuerzos orientados a fortalecer las capacidades de los servicios mediante la sistematización y el perfeccionamiento de un modelo deseable y aspiracional de gestión estratégica de las personas al interior de los servicios (Hansen Cruz y Lavanderos, 2011).<sup>17</sup>

Al incorporarse en un entramado institucional ya consolidado, la DNSC debe intervenir en un escenario en el que las competencias en materia de gestión de personal están diluidas entre distintos organismos. Particularmente, la gestión de plantas está fuertemente centralizada en la DIPRES (BID-DRP, 2006; Iacoviello, 2009) a través del control de las dotaciones por la vía presupuestaria y mediante el diseño organizacional en la instancia de creación o de modificación institucional. Esta característica imprime, por un lado, un sesgo fiscalista al seguimiento de las plantas y un horizonte anual en la planificación de dotaciones y, por otro lado, una fuerte sujeción de la estructura a las leyes de plantas (Entrevistas, 2013).

Tal como se señalaba en 2004 (BID-DRP, 2006:150), ante la rigidez generada por estos mecanismos, la vía de escape para flexibilizar la gestión de plantas ha sido la utilización de contrata o de honorarios. La denominada “contrata” es una modalidad de empleo a plazo fijo, comprendida en el Estatuto Administrativo, con una duración de hasta un año. En la práctica, la renovación periódica de los contratos de los funcionarios a contrata ha favorecido una permanencia promedio cercana a los 10 años. Por su parte, los honorarios son contratos transitorios para participar en programas con término definido, desempeñar tareas específicas o cumplir con productos concretos, aún cuando en la práctica muchas veces cumplen funciones regulares como un funcionario de planta o contrata. Se reconoce que

---

<sup>16</sup> En 2010 el 98,6% de los servicios aprobó el PMG del Sistema de Evaluación y el 93,5% cumplió con el PMG del Sistema de Capacitación. Por otra parte, la cantidad de servicios afectados al PMG del Sistema de Evaluación se redujo de 141 en el 2010 a 10 en el 2011, y el número de servicios comprendidos en el PMG del Sistema de Capacitación descendió de 198 a 12 en el mismo período.

<sup>17</sup> En 2007 la DNSC comenzó a promover en los servicios públicos un Modelo Teórico de Gestión de Personas de Ciclos Temporales, en consultoría con la Universidad Alberto Hurtado (UAH), a través de asesorías y de la ejecución de un Diploma en Gestión de Personas para jefaturas y/o profesionales ligados al área. Con la finalidad de seguir perfeccionando la gestión de las personas en los servicios, en 2012 se ha propuesto un nuevo modelo que busca enriquecer la versión anterior, señalando estándares operacionales para medir la calidad de la gestión de las personas en los servicios públicos y definir planes de mejoramiento (Modelo de Gestión de Personas, 2012).

estas figuras contractuales permiten tanto satisfacer en forma inmediata las necesidades de personal, permitiendo incrementar la tecnificación y profesionalización del sector público, como propiciar espacios de innovación.<sup>18</sup> Esta tendencia se agudiza en la medida en que la cobertura de vacantes para ocupar cargos de planta no es una alternativa que suela ser utilizada debido a que existe una opinión dominante respecto de la inflexibilidad intrínseca y la excesiva rigidez de este mecanismo de empleo, a lo que se agregan las limitaciones estatutarias en términos de movilidad del personal permanente entre áreas (Entrevistas, 2013).

En consonancia con este fenómeno, se observa cierta estabilidad en la evolución de la planta del gobierno central, presentando un aumento de tan sólo el 2% en el total absoluto del número de empleados de planta en el Gobierno Central entre el 2002 y 2011, mientras que la cantidad de personal a contrata se ha incrementado en un 74% en ese mismo período.<sup>19</sup> La propensión al crecimiento de esta modalidad flexible ha inclinado significativamente el equilibrio entre ambas figuras jurídicas a favor del personal a contrata, el cual representaba en 2013 el 57% del total de puestos del gobierno central, y en detrimento de los cargos de planta, que pasaron a tener una incidencia del 41%.<sup>20</sup> De este modo, por la vía de la excepción presupuestaria, el porcentaje de personal a contrata excede el 20% del total de cargos de planta permitido por el Estatuto Administrativo. Los contratados sobre la base de honorarios, que no gozan de los mismos derechos y obligaciones de los contrata y de los empleados de planta regidos por el Estatuto Administrativo, siguen teniendo una gravitación significativa, aunque menor. Si bien no son contabilizados como parte de la dotación efectiva, pasaron de representar el 17,3% del total de personal civil del gobierno central en 2006 a tener una incidencia del 12,2 % en 2011.<sup>21</sup> Se han impulsado iniciativas para regularizar la figura del honorario que realizaba tareas de carácter permanente, incorporándolo bajo la modalidad de contrata, pero esas medidas no han prosperado porque en muchos casos se ha recurrido en forma inmediata a la reposición de honorarios (Entrevistas, 2013).

## **Información de base (punto crítico 2)**

A partir de 2001 se han desarrollado e implementado el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER), a cargo de la Contraloría General de la República y el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE), a cargo de la DIPRES (BID-DRP, 2006:150; Iacoviello, 2009), los cuales han sido modificados a la luz de los avances tecnológicos.

En 2011 se puso en funcionamiento la plataforma del Sistema de Administración de Personal del Estado (SIAPER) (registro electrónico), con el objeto de habilitar a la totalidad de los organismos a realizar en línea el trámite de registro de documentos en materia de personal.<sup>22</sup> A esto se sumó el impulso del proyecto del SIAPER llamado Toma de Razón Automática, orientado a automatizar el

---

<sup>18</sup> La gran mayoría del personal a contrata que ingresó entre 1999 y 2009 estaría constituido por profesionales y técnicos (Ibáñez de San Martín, 2011).

<sup>19</sup> Cálculos realizados por los autores con información sustraída del Informe Anual de Estadísticas de Recursos Humanos elaborados por la DIPRES 2002-2011, disponible en [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-95304\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/594/articles-95304_doc_pdf.pdf) fecha de acceso: 12/05/2014

<sup>20</sup> Incluido el sector salud, el personal a contrata representaba el 22% en 1995, el 31% en 1998 y el 40% en 2001 (BID, 2006:150).

<sup>21</sup> Cálculos propios en base a las Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2002-2011 ([http://www.DIPRES.gob.cl/572/articles-95304\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.DIPRES.gob.cl/572/articles-95304_doc_pdf.pdf)).

<sup>22</sup> La extensión de la plataforma ha sido progresiva desde su puesta en marcha. Así, en 2011 se realizó el trámite de registro en línea con 31 servicios públicos, en 2012 se incorporaron 88 organismos, y se espera que en 2013 la cobertura sea total (SIAPER, 2013).

proceso de creación de los actos administrativos vinculados al personal<sup>23</sup> (SIAPER, 2013). Desde 2011 también se ha ido instrumentalizando de manera progresiva una nueva versión del SIGFE, denominada SIGFE II, con el fin de disponer de una herramienta de gestión que reúna la información presupuestaria y de la actividad propia de la institución (MH, 2012).<sup>24</sup>

El desarrollo paralelo de bases de información centralizadas, una de carácter agregado enfocada en la gestión financiera y otra orientada al control de legalidad,<sup>25</sup> no apoyan una mejor gestión de personal en las instituciones. Junto a estos sistemas coexisten otros registros bajo la órbita de órganos centrales como la DNSC, que impiden afianzar una base común de datos que garantice a los servicios la disponibilidad de información para la gestión de los recursos humanos.

Ante este escenario, uno de los ejes de acción del actual proceso de reformas es la coordinación y consolidación de información de la gestión de las personas en el Estado que posibilite la toma de decisiones estratégicas en forma descentralizada (DNSC, 2012c). A tales fines, desde la DNSC se está avanzando, a través de distintas etapas de desarrollo, en la implementación de un panel de control de recursos humanos que permita, por un lado, generar reportes físicos de gestión de remisión periódica a diversos usuarios (como subsecretarios, jefes de servicios y jefes de recursos humanos) y, por otro lado, en la configuración de una estructura más dinámica que facilite la comparación interinstitucional. Esto se realiza sin crear nuevas fuentes de acopio de datos o sistemas centralizados, sino aprovechando la información ya disponible en una serie de bases de datos para producir reportes consolidados y útiles para la gestión.

También se estaba trabajando en el desarrollo de un sistema integrado de información de recursos humanos de ADP, con el objetivo de mejorar la calidad, el uso y la oportunidad de la información para la gestión y desarrollo del sistema de Alta Dirección Pública y sus directivos (Entrevistas, 2013).

Durante el primer semestre de 2013 la DNSC ha impulsado una medición, que se pretende institucionalizar, denominada Barómetro de la Gestión de Personas 2013, a través de la cual se dispondrá de un diagnóstico de la gestión de las personas en los servicios públicos, que se actualizará una o dos veces al año a la luz del Modelo de Gestión de Personas de la Administración Central del Estado, será promovido por la institución, y se utilizará para mejorar el diseño de políticas, perfeccionar propuestas de reforma y asesorar a las autoridades de gobierno (DNSC, 2013a). Además, durante los años 2011 – 2014 la Unidad de Gestión del Ministerio de Hacienda, a cargo de ChileGestiona, mantuvo un registro de información que iba desde el año 2009 de variables como la dotación, el ausentismo, las horas extraordinarias y los sumarios atrasados, entre otros indicadores de los Servicios incluidos en esta iniciativa.

### **Eficacia de la planificación (puntos críticos 3, 4 y 5)**

Al igual que se ha observado en 2004 (BID-DRP, 2006: 150), a partir del intenso seguimiento que realiza la DIPRES sobre las dotaciones, no se presentan situaciones de excedentes o déficits

---

<sup>23</sup> Se prevé el lanzamiento de la plataforma SIAPER a finales de 2013, quedando a disposición, en esta primera etapa, de 20 servicios públicos (SIAPER, 2013).

<sup>24</sup> La primera etapa de implementación del SIGFE 2.0 alcanza a ocho instituciones y, posteriormente, se irán incorporando organismos en forma sucesiva (<http://www.DIPRES.gob.cl/594/w3-article-70118.html>).

<sup>25</sup> A través del SIAPER se procura controlar la legalidad de los actos administrativos en materia de personal, registrándose, por ejemplo, información vinculada a suplencias, licencias, término y renovación de honorarios, prórroga de contratos, etc. (<http://siaper.contraloria.cl>).



significativos de personal. Sin embargo, por un lado, se reconoce que este estricto control puede generar situaciones más bien de carencia de personal y, por otro, se plantea que, dada la inexistencia de límite de edad para el retiro, la longevidad de los ocupantes de cargos permanentes puede interpretarse como un excedente. Tal como se señaló anteriormente, los mecanismos de contratación flexible se utilizan para afrontar la falta de personal (Entrevistas, 2013).

Si bien el reducido tamaño del Estado chileno es una característica ampliamente reconocida, en términos nominales, el empleo público se ha ido incrementado en forma sostenida en un 36% desde 2001 hasta 2010 (Alberts, Dávila y Valenzuela, 2012). En 2011 el empleo público en la administración central representaba el 1,1% de la población total, cifra que implicaba un leve aumento en relación con el resultado obtenido en el diagnóstico de 2004 (0,93%) (BID-DRP, 2006). Las erogaciones en personal en relación con el PIB se mantuvieron prácticamente invariables desde 2004 (3,6%) hasta 2012 (3,8%), al igual que la incidencia del gasto en personal en el total de las erogaciones, que ha bajado apenas marginalmente, del 17% en 2004 al 16,6% en 2013.<sup>26</sup>

Se observa una notoria tendencia hacia la tecnificación del sector público (Araya Moreno y Burgos, 2012), rasgo que también se hallaba presente en la primera evaluación (2004).<sup>27</sup> Desde 2002 hasta 2011, los directivos profesionales presentan un leve incremento de aproximadamente el 3%, mientras que los profesionales han aumentado en un 72% y los técnicos en un 32%. Como producto de este marcado crecimiento, los directivos profesionales, profesionales y técnicos pasaron de representar un 63% en 2002 a un 70% en 2011, en tanto que el peso de los estamentos de administrativos y auxiliares se redujo del 36% al 29% en ese mismo período.<sup>28</sup>

### **Administración de la planificación (punto crítico 6)**

La promoción del Modelo de Gestión de Personas ha contribuido a alinear las decisiones en materia de personal con las prioridades estratégicas (en comparación con el apego casi exclusivo a la gestión presupuestaria que se observaba hacia 2004), pero en esta etapa se considera que el nivel de consistencia puede reforzarse responsabilizando a las autoridades políticas y directivas por la gestión (Entrevistas, 2013).

Es así como a través del Programa ChileGestiona se instruye a los Subsecretarios para que coordinen y supervigilen la gestión de los servicios a los fines de entregar mejores prestaciones a la ciudadanía y a otros usuarios, fortaleciendo la calidad de su actividad principal y de la gestión interna de las instituciones, mediante la implementación descentralizada de políticas de gestión de las personas y el mejoramiento de la calidad de los sistemas de evaluación del desempeño individual, entre otros aspectos. De esta forma, se busca empoderar a Subsecretarios y jefes de servicio para que coordinen e impulsen una gestión estratégica de las personas. En 2013 participaron 18 Subsecretarías y cerca de 70 Servicios públicos en ChileGestiona, con lo cual se abarcó a más de 90.000 funcionarios públicos (Entrevista, 2013).

---

<sup>26</sup> Los datos han sido extraídos de la Ley de Presupuestos del Sector Público 2004 (Ley 19.915), Ley de Presupuestos del Sector Público 2012 (Ley 20.557/11), Ley de Presupuestos del Sector Público 2013 (Ley 20.641/12) y de la Base de Datos Estadísticos del BCRA.

<sup>27</sup> En dicho estudio se señalaba que “el nivel de tecnificación, considerando la proporción de personal con formación universitaria y técnica, es adecuado, representando el 57,3% del universo de la planta permanente” (BID, 2006:150).

<sup>28</sup> Cálculos propios en base a las Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2002-2011 ([http://www.DIPRES.gob.cl/572/articles-95304\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.DIPRES.gob.cl/572/articles-95304_doc_pdf.pdf)). Los cálculos toman como base al personal civil del gobierno central.

## 2.2. Organización del Trabajo

*En un subsistema de organización del trabajo son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquellos deben reunir” (Longo, 2002).*

### **Calidad de la estructura de los puestos de trabajo (puntos críticos 7 y 8) y flexibilidad del diseño de puestos y perfiles (punto crítico 9)**

La definición por ley de las estructuras de plantas de cargos y, en algunos casos, de los requisitos específicos de ingreso asociados a los puestos, tal como se señaló en el informe 2004 (BID-DRP, 2006), imprime rigidez a su gestión. Este amarre normativo de las plantas, al que se suma la antigüedad de algunas de ellas, impide la adecuación de los cargos a las nuevas funciones que van incorporando los servicios, para subsanar lo cual se ha recurrido a la utilización de figuras flexibles como los contrata o los honorarios (Entrevistas, 2013). Por ello, en la actualización del diagnóstico que se realizó en 2009 se señalaba que, ante esta situación, existe una política deliberada de no obligar a las organizaciones a cubrir las vacantes en base a las definiciones de las plantas vigentes, ni a desarrollar manuales de puestos formales que especifiquen con detalle las responsabilidades y actividades asociadas a cada cargo (Iacoviello, 2009).

El Estatuto Administrativo (art. 12) establece los requisitos generales, las leyes de plantas de los servicios fijan los requerimientos específicos<sup>29</sup> para el ingreso, y los puestos son definidos con mayor precisión al momento de determinar los perfiles para su cobertura (BID-DRP, 2006). Las orientaciones para la elaboración de perfiles por competencias promovidas por el la DNSC a través de la difusión del Manual de Selección (DNSC, 2006) y el impulso de la concursabilidad, han contribuido a instalar a la definición de perfiles como una práctica habitual (Iacoviello, 2009). A su vez, la actualización de los perfiles requerida en el marco del PMG del sistema de evaluación del desempeño ha favorecido la institucionalización del dispositivo. Así lo demuestra el hecho que el 70% de los servicios que suscribían al PMG del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) haya definido perfiles de cargos para un 41% a un 100% de sus funcionarios, y que apenas un 6% de los servicios no haya determinado perfiles de cargos (Iacoviello, 2009; DNSC, 2011b; Entrevistas, 2013).

En función de su nivel jerárquico, los perfiles de los cargos de los Altos Directivos Públicos (ADPs), dependiendo del nivel jerárquico son definidos por el ministro del ramo o jefe superior del servicio y aprobados por el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP). Mientras que los ministerios se han inclinado por perfiles específicos con un conocimiento del sector público, desde el CADP se han privilegiado perfiles genéricos más orientados a los aspectos gerenciales y estratégicos, enfoque que terminó prevaleciendo. Los perfiles se trabajan junto a la autoridad política respectiva, combinando competencias genéricas y específicas para los cargos a concursar. Si bien se ha puesto énfasis en el requerimiento de habilidades blandas en la instancia de definición de perfiles a los fines de garantizar la efectiva adaptación de los ocupantes del puesto a un entorno peculiar como es el ámbito público, en la práctica, este tipo de competencia sigue estando ausente entre gran parte de los directivos

---

<sup>29</sup> Véase <http://www.empleospublicos.cl/documentos/ingresoPlanta.pdf>.

seleccionados (Cortázar, 2011; Entrevistas, 2013; Costa y Waissbluth, 2007). A partir de 2013 las propuestas de perfiles correspondientes a los cargos de segundo nivel jerárquico deberán contener los lineamientos Generales para el Convenio de Desempeño (Instructivo Presidencial 1/13).

## 2.3. Gestión del Empleo

*Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH (Longo, 2002).*

### **Igualdad en el acceso (punto crítico 10)**

Además de las fuentes de reclutamiento que cada servicio administra, desde 2009 los servicios tienen la opción,<sup>30</sup> convenio mediante, de publicar las convocatorias en el portal [www.empleospublicos.cl](http://www.empleospublicos.cl). El sistema informático de postulación en línea automatiza los procesos de postulación y reclutamiento de personal de planta (concursos de ingreso, promoción y tercer nivel jerárquico), cargos a contrata y contrataciones a honorarios, con la finalidad de transparentar y facilitar la difusión de una parte importante de la oferta laboral existente en el Estado. La utilización de la plataforma ha ido creciendo gradualmente. Inicialmente 13 servicios suscribieron convenios de colaboración, se publicaron 32 convocatorias correspondientes a 35 vacantes y se registraron 5.224 postulantes, mientras que en 2013 el número de servicios que utiliza el portal asciende a 120, se difundieron 2.778 convocatorias para cubrir 7.069 cargos vacantes y la cifra de postulantes se incrementó a 186.727 (Hansen Cruz y Lavanderos Werner, 2011; DNSC, 2009). Antes de implementarse la plataforma, la divulgación era más difusa y restringida a medios gráficos puntuales, de mayor o menor circulación, pero a partir de su instrumentación, el portal se ha convertido en el sitio de referencia para los interesados en trabajar en el Estado, como el sitio de referencia donde buscar la oferta existente (Entrevistas, 2013).

El reclutamiento de los altos directivos públicos se realiza, en menor medida, por medio de búsquedas especializadas y, en mayor medida, a través del sistema de postulaciones en línea (SPEL) desde 2006. La cantidad total de postulaciones registradas se ha incrementado de 2.167 en 2004 a 224.069 en 2012. Si se analiza la evolución del interés en postular, se observa que, desde el año de la implementación del SPEL, el promedio de postulaciones por concurso se ha incrementado de 116 en 2006 a 143 en 2012, aunque no de forma sostenida. Estas fluctuaciones podrían ser en parte atribuibles a la reducción de la cantidad de postulaciones que se produce en vísperas de cambios de gobierno<sup>31</sup> (DNSC, 2013b; Entrevista, 2013).

Se sostiene la tendencia hacia la apertura del SADP a segmentos externos al sector público, que ha sido identificada en el informe anterior. Si bien el porcentaje de postulaciones de aspirantes provenientes del sector privado se mantiene constante en un 58%, la cantidad de nombrados

---

<sup>30</sup> La puesta en marcha del sistema previó un período de prueba para, posteriormente, hacerlo extensivo al resto de los servicios (DNSC, 2009).

<sup>31</sup> Los datos han sido extraídos o calculados a partir de la información provista por el Reporte Estadístico Mensual, Alta Dirección Pública, correspondiente a febrero de 2013.

procedente de ese sector aumentó de un 16% en 2009 a un 28% a febrero de 2013 (DNSC, 2013b; Iacoviello, 2009).

### **Mérito en el acceso y la calidad del reclutamiento y de la selección (puntos críticos 11 y 12)**

Una de las modificaciones centrales que introdujo la LNTL fue la implementación de un nuevo sistema de concursabilidad que prevé que se realicen concursos públicos para el ingreso a la carrera funcionaria, concursos internos para la promoción en la carrera, y concursos para la provisión de cargos de jefes de departamento y niveles de jefaturas jerárquicos equivalentes, en los que participan funcionarios y contrata de distintos servicios y ministerios que se hayan desempeñado durante al menos tres años bajo esa modalidad (Ramírez Alujas, 2007; Decreto Supremo 69/04). Sin embargo, el acceso a planta por la vía de los concursos es excepcional, salvo en algunas instituciones que hacen uso efectivo de este mecanismo (Portales, 2009). La baja provisión de cargos mediante concursos explica la evolución estable que ha registrado la planta permanente en los últimos años.

La principal modalidad de incorporación ha sido la “contrata”, de ahí la creciente gravitación de esta figura en la totalidad del empleo público civil. El ingreso a un empleo a contrata no está supeditado, legalmente, a la convocatoria a concurso, sino que depende de la decisión de la autoridad del servicio en cuestión (Portales, 2009). En los últimos años la DNSC ha focalizado sus esfuerzos en fortalecer los procesos de selección de contrata. Para ello, la DNSC ha instrumentado un programa de asesorías orientado a instalar capacidades en los servicios públicos con el fin de desarrollar procedimientos de reclutamiento y selección de contrata que sean abiertos, transparentes y basados en el mérito. Estos incluyen el diseño de un perfil del cargo, la amplia difusión de las vacantes, al menos a través del portal de empleos públicos, la evaluación de expertos y la propuesta de un comité de selección a la autoridad competente. Según datos preliminares del Barómetro de la Gestión de Personas 2013, cerca del 50% de las vacantes generadas en empleos a contrata se cubre a través de procesos abiertos, transparentes y basados en el mérito. Sin embargo, la mitad de los cargos restantes no habría sido ocupada mediante mecanismos de ingreso competitivos, por lo cual persiste un amplio margen de discrecionalidad para incorporar una significativa cantidad de contrata.

Otro mecanismo de contratación flexible ha sido la figura del honorario, aunque su peso relativo en relación con la dotación total ha ido decreciendo en los últimos años. En este caso tampoco existe una obligación legal de realizar concurso; sin embargo, algunos servicios han utilizado procedimientos competitivos en señal de transparencia (Portales, 2009).

En los concursos para el acceso a cargos de planta se debe considerar, como mínimo, requisitos ligados a la titulación, a la experiencia laboral y a aptitudes específicas para el desempeño de la función (DNSC, 2010b). Los procesos de selección para ocupar cargos bajo la modalidad a contrata, publicados en portal de convocatorias oficial, se sustentan en perfiles que incluyen requerimientos ligados a la formación, experiencia y, en ciertos casos, también añaden competencias.

La incorporación de los altos directivos públicos se realiza mediante un sistema de selección abierto, basado en perfiles de competencias propuestos por la autoridad respectiva y aprobados por el CADP (Iacoviello, Llano y Strazza, 2011; Lavanderos 2006, en Iacoviello, 2009). En función del cargo y de si se trata del nivel jerárquico I o II, el CADP o un Comité de Selección, designado por este, elige por concurso público a los postulantes, los que son propuestos a la autoridad facultada para el

nombramiento, ya sea el Presidente de la República, el Ministro de Estado o el jefe de servicio correspondiente. El proceso de concurso se inicia con la convocatoria en la prensa escrita. Luego, una empresa especializada en selección de personal realiza el análisis curricular de los candidatos, el chequeo de antecedentes y las entrevistas respectivas, y presenta al CADP o al Comité de Selección una nómina de preseleccionados. El Consejo o el Comité seleccionan a los mejores candidatos y, luego de entrevistarlos personalmente, elaboran la nómina final, que es propuesta a la autoridad competente para su nombramiento (DNSC, 2013a).

Se estimaba que el alto grado de consenso político con el que se desarrolló desde sus orígenes el SADP se pondría en juego ante un cambio de signo político de la coalición gobernante. Durante esta etapa, persistió la confianza en la exigibilidad en la instancia de selección, con la cual el sistema se fue transformando progresivamente en un elemento legitimador de los procesos de incorporación de otros servicios, e incluso poderes, no incluidos en el diseño original. En cambio, afloraron los cuestionamientos en torno a la distorsión que podría generar el uso de las designaciones transitorias y las desvinculaciones, entre otras prácticas, en el espíritu del sistema (Abarzúa, 2008; Abarzúa, 2010; Egaña, 2011, Alberts, Dávila y Valenzuela, 2012; Entrevistas, 2013).

El incremento de la cobertura refleja el carácter legitimador que progresivamente se les va atribuyendo a los procedimientos de reclutamiento e incorporación realizados en el marco del SADP.<sup>32</sup> El sistema no sólo se ha extendido hacia una mayor cantidad de servicios no adscritos sino que también trascendió las fronteras hacia otros niveles de gobierno y hacia el ámbito judicial,<sup>33</sup> aunque en este último caso se plantea que la intervención del Poder Ejecutivo en los procesos de selección de otro poder podría poner en tensión al sistema (DNSC, 2012c; Entrevistas, 2013). Los cargos que se seleccionan a través de la ADP han aumentado en un 170% desde su inicio, de modo que en la actualidad llegan a 1.147 puestos (202 de primer nivel jerárquico y 926 de segundo nivel jerárquico) pertenecientes a 111 servicios adscritos, 112 servicios no adscritos que seleccionan algunos de sus altos cargos a través del sistema y un servicio mixto correspondiente a la Agencia Nacional de Educación. Del total de cargos, a octubre del 2013 habían sido provistos 883 y 150 estaban en proceso de concurso, lo que representa un avance del sistema de un 90% (DNSC, 2013b).

Se ha planteado que el sistema podría desvirtuarse e invalidarse por el incremento de las desvinculaciones vía petición de renuncia así como también por el uso designaciones transitorias o provisionales de directivos, las dilaciones deliberadas de plazos y la potestad de rechazar indefinidamente las nóminas por parte de la autoridad política, ante la intensificación de la lógica política a partir del cambio de coalición. Frente a tales cuestionamientos, en 2010 se aprobó el Instructivo Presidencial 007 con el objetivo de agilizar los concursos a través de la imposición de plazos a las autoridades para el cumplimiento de las distintas etapas del proceso,<sup>34</sup> y con la finalidad

---

<sup>32</sup> Cabe destacar que los procesos de reclutamiento de ADP de los niveles jerárquicos I y II han sido certificados bajo la norma ISO 9001:200 (DNSC, 2012b).

<sup>33</sup> Se ha comenzado a seleccionar a través del SADP a directores independientes de la Corporación Nacional del Cobre (Codelco), jueces y secretarios de tribunales tributarios y aduaneros, ministros de tribunales ambientales, consejeros de la Agencia de la Calidad de la Educación y del Consejo Nacional de Educación e Instituto de Derechos Humanos, jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM) y de los directores de establecimientos educacionales municipalizados, entre otros. Por otra parte, el actual gobierno ha remitido al Congreso Nacional proyectos de ley que prevén la ampliación de la ADP hacia los gobiernos regionales (aproximadamente 60 cargos) y gobiernos locales (aproximadamente 1.400 cargos de directivos municipales) (DNSC, 2012b).

<sup>34</sup> En 2009 se constataba que un 57% de la duración de los concursos de primer nivel y un 67% de la de los de segundo nivel correspondían a trámites carentes de plazo legal, como la determinación del porcentaje de asignación de Alta Dirección Pública o el nombramiento de representantes ante los comités de selección que deben cumplir la DIPRES, los ministros y los jefes de servicios (Memoria CADP, 2010).

de acotar la duración de las designaciones transitorias y provisionales. Estas medidas han contribuido a reducir los plazos entre la solicitud del concurso y su convocatoria pública de 63 a 31 días en el primer nivel y de 141 a 65 días en el caso del segundo nivel jerárquico (Abarzúa, 2010; Egaña, 2011; Waissbluth, 2012; Entrevistas, 2013; Silva, 2011).

A los fines de seguir avanzando para reducir la demora de los trámites de los concursos, en particular aquellos bajo la responsabilidad de la autoridad política, se aprobó otro Instructivo Presidencial (01/2013), que está dirigido, entre otros objetivos, a agilizar los procesos de elaboración y aprobación de perfiles.<sup>35</sup>

Por otra parte, es posible observar que el total de concursos declarados desiertos por el CADP, el Comité de Selección o la autoridad facultada para el nombramiento, en lugar de haber aumentado, se ha reducido de un 32% en 2009 al 18% en 2012, y el mayor porcentaje de declaraciones desiertas se concentró en el segundo nivel jerárquico.<sup>36</sup> En particular, durante el período 2009-12, sólo en 2011 el porcentaje de concursos declarados desiertos por la autoridad (15%) superó la media (11%) que el indicador registra desde los orígenes del sistema (DNSC, 2013b).

Un indicador relevante para evaluar el impacto de la profesionalización ha sido la reducción de los cargos de libre designación de 3.100 a 831 que se produjo a partir de la aplicación de la LNTL, robustecida por la ampliación del SADP a otros servicios (Iacoviello, 2009). Pero esta disminución de los cargos de libre nominación se contrapone con el crecimiento sostenido de figuras de contratación temporarias sin que medien, en gran parte de los casos, procedimientos de selección competitivos que ofrezcan garantías contra la arbitrariedad y aseguren la adecuación del ocupante al perfil asociado al puesto (Entrevista, 2013).

Tanto para el acceso a los cargos del segmento directivo como para el ingreso a la carrera funcionaria, la normativa establece el principio de no discriminación y de igualdad de oportunidades en los respectivos procesos de selección.<sup>37</sup> A semejanza del informe de 2009 (Iacoviello), el 29% de las personas nombradas en cargos del segmento directivo son mujeres, lo cual se traduce en una gran presencia femenina en la alta gerencia pública, que incluso supera la participación de la mujer en los mismos niveles en el sector privado (15%). La tasa de postulaciones de mujeres no ha variado en relación con el informe de 2009, alcanzando tan sólo al 23% del total de ingresantes (DNSC, 2013b).

### **Movilidad (punto crítico 13)**

---

<sup>35</sup> Una de las medidas adoptadas para acelerar los procesos de selección ha sido la consolidación gradual de un banco de perfiles de sección.

<sup>36</sup> Desde la implementación del SADP, el 8% de los concursos de nivel I ha sido declarado desierto por la autoridad facultada para el nombramiento, y el 5% por el Consejo de la Alta Dirección Pública, mientras que en el caso del nivel II, un 11% ha finalizado con una declaración de desierto por la autoridad facultada para el nombramiento y el 18% ha sido declarado desierto por el Comité de Selección (DNSC, 2013a).

<sup>37</sup> En relación con la incorporación a la carrera, el artículo 17 de la LNTL establece que todas las personas que cumplan con los requisitos correspondientes tendrán el derecho a postular en igualdad de condiciones, y prohíbe todo acto de discriminación que se traduzca en exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o el trato en el empleo. En el mismo sentido, mediante el artículo 48 de la citada ley, se prohíbe todo acto de discriminación que se traduzca en exclusiones o preferencias basadas en motivos diferentes de los méritos, calificaciones, competencias y aptitudes exigidas para el desempeño del respectivo cargo. Todos los postulantes a un cargo participarán en el proceso de selección conforme a procedimientos uniformes y en igualdad de condiciones.

Las pocas posibilidades de movilidad del personal de planta se asocian a la existencia de barreras legales y a la aplicación descentralizada de la carrera (Entrevistas, 2013; Marcel, 2002, en Ibáñez de San Martín, 2011). Esto ya era algo presente en 2004, cuando se señalaba que si bien existían facilidades para la movilidad funcional y geográfica, la movilidad horizontal entre organismos se encontraba restringida por el marco legal (BID-DRP, 2006:152).

En el caso particular de los cargos del nivel jerárquico III, a raíz de ciertas restricciones normativas no se habría alcanzado la movilidad interjurisdiccional deseada. A pesar de haber extendido la participación en los concursos de promoción a funcionarios de planta y a empleados a contrata de todos los ministerios y servicios, del total de concursos realizados, el 64,5% de las personas que integraron las nóminas se desempeña en el mismo servicio (Proyecto de Ley, 2011).

En cuanto a los contrata, a través de la promoción de procesos de selección transparentes y meritocráticos para la provisión de este tipo de puesto, se busca crear oportunidades de movilidad, al menos, al interior de los servicios.

Por otra parte, los concursos del SADP favorecen la renovación de los segmentos directivos en el Estado, ya que anteriormente un 58% de los nombrados no era titular del cargo, con lo cual se genera movilidad horizontal (BID-DRP, 2006; DNSC, 2013b).

### **Desvinculación (punto críticos 14 y 15)**

La gran estabilidad del empleo y su funcionamiento en la práctica como una “verdadera inamovilidad funcionaria” siguen siendo una nota característica de la dotación permanente (BID-DRP, 2006:152). La remoción por mal desempeño prevista en el Estatuto Administrativo es excepcional, teniendo en cuenta que prácticamente la totalidad de los agentes tiende a ser calificada con la máxima puntuación, tal como se describirá en la sección vinculada a gestión del rendimiento.

Asimismo, la inexistencia de límites de edad para jubilarse y el bajo nivel de las pensiones operan como incentivos para que los agentes de planta prolonguen el ejercicio de sus funciones hasta edades avanzadas (Entrevista, 2013). Este escenario ha favorecido el impulso de distintos estímulos al retiro, bajo las siguientes modalidades: i) bonificación al retiro (LNTL) para funcionarios de carrera y a contrata que dejaron voluntariamente sus cargos y que cumplen con los requisitos mínimos de edad, ii) bono especial de retiro (Ley 20.212 de 2007) para funcionarios, contrata y contratados de conformidad con el Código de Trabajo que se ajusten a ciertos requisitos en términos de años de servicio y edad, y un bono post-laboral (Ley 20.305 de 2008), entre otros (Iacoviello, 2009). Entre 2003 y 2011 el número de agentes que se acogió a alguno de los incentivos al retiro ascendió a 19.859, cifra que aumentó significativamente más entre 2008 y 2010. No obstante, la cantidad de bajas por ambas modalidades de retiro voluntario representaba sólo un 4,4% de total del personal que había cesado en sus funciones (DIPRES, 2013).

El personal a contrata tiene una continuidad cercana a los 10 años en promedio, con una rotación del 2% (Entrevista, 2013). No obstante, la cantidad de personal “a contrata” que cesó en sus funciones creció en el contexto del primer recambio de gubernamental y se habría consolidado dicha tendencia al asumir la Nueva Mayoría. Según estadísticas de DIPRES (2013) el número de bajas del personal civil

por otros motivos, categoría que incluye la no renovación de contratos, aumentó en vísperas y con posterioridad a la asunción de la entonces nueva coalición de gobierno en 2010.<sup>38</sup>

En el marco de los reclamos sindicales que desató el incremento de desvinculaciones de contrata<sup>39</sup> y, como producto de un protocolo de acuerdo existente,<sup>40</sup> en noviembre de 2012, el Ministro de Hacienda emitió el Oficio Circular 44 mediante el cual se establece, entre otros aspectos, que las eventuales no renovaciones de las contrata deberán entenderse en forma restrictiva, y limitarse a casos debidamente fundados y acreditables, sobre la base de criterios objetivos, que impidan arbitrariedades en el ejercicio de las facultades correspondientes (Entrevistas, 2013).

Las desvinculaciones de ADP aumentan ante la asunción de un nuevo gobierno, sea o no del mismo signo político (Entrevista, 2013). De hecho, ambos cambios de coalición se tradujeron en un incremento de las bajas de ADP<sup>41</sup> (CADP, 2010) principalmente por peticiones de renuncia, según opiniones críticas (Waissbluth, 2012), y por iniciativa propia o por expiración de sus mandatos, según el gobierno (Proyecto de Ley, 2011). Además, las bajas se habrían producido sin consideración del grado de cumplimiento de desempeño (Abarzúa, 2010)<sup>42</sup> ni reparo sobre los altos costos que implicaba la reiteración del proceso de selección (CEP, 2010), situación ante la cual el mismo CADP expresó su preocupación.<sup>43</sup>

El aumento en la cantidad de remociones de ADP se podría interpretar como una amenaza a la sostenibilidad del sistema. Como medida dirigida a desincentivar las desvinculaciones, en el instructivo presidencial de abril de 2013 se ha previsto que el jefe superior del servicio que hubiese solicitado la renuncia de un alto directivo público de segundo nivel, concurra a una sesión del CADP a informar sobre la situación (Entrevistas, 2013)<sup>44</sup> <sup>45</sup>. A su vez, el Instructivo de Marzo del 2014 incluye que el CADP pida antecedentes respecto de solicitudes de renuncias<sup>46</sup>.

Independientemente de este incremento de las desvinculaciones asociado al cambio de gobierno, la alta rotación de los ADP es una característica constante del sistema, pues la duración promedio de los

---

<sup>38</sup> En 2008 se registraron 3.027 bajas por otros motivos, cifra que en los años subsiguientes ascendió a 4.338 (2009), 5.176 (2010) y 7.394 (2011).

<sup>39</sup> Las asociaciones de trabajadores reaccionaron contra lo que denominaban despidos injustificados a través de una huelga que tuvo lugar en agosto de 2011 (Alberts, Dávila y Valenzuela, 2012).

<sup>40</sup> Protocolo de Acuerdo entre el Gobierno y la Mesa del Sector Público CUT Chile y Organizaciones Sindicales del Sector Público 2012.

<sup>41</sup> Entre el 11 de marzo y el 6 de diciembre de 2010, 49 directivos del primer nivel jerárquico y 148 directivos del segundo nivel jerárquico fueron desvinculados, de un total de 73 y 422 cargos vigentes al 11 de marzo de 2011, de conformidad con el apartado argumental del proyecto de ley de perfeccionamiento del SADP presentado en julio de 2011. El aumento de las remociones generó dudas sobre la capacidad de la DNSC de administrar la sobrecarga de concursos que tal recambio implicaría; no obstante, se logró responder con celeridad a la demanda de nuevos concursos, la que, en el caso de las convocatorias para el nivel I, se duplicó en relación con 2009 (CADP, 2010; Abarzúa, 2010). Al 31 de Marzo del 2014, según información provista la DNSC a sus consejeros, se había solicitado la renuncia al 28 de los directivos del primer nivel, al momento de finalizar este informe, no se contaba con información sobre cargos de segundo nivel. Ver: <http://j.mp/1nBvhHg>, fecha de acceso 12/05/2014

<sup>42</sup> El grado de cumplimiento del convenio de desempeño incide en la renovación de los nombramientos de los ADP, quienes duran tres años en sus funciones y pueden renovar sus cargos, de manera fundamentada, por dos períodos iguales.

<sup>43</sup> Para mayores detalles véase <http://www.ced.cl/ap/wp-content/uploads/2010/09/838.pdf>.

<sup>44</sup> En un comunicado de prensa emitido en 2010 por el CADP el organismo expresaba su preocupación por las desvinculaciones realizadas por autoridades transitorias. El 38% de estas ha sido efectuada por ocupantes transitorios y provisionales, lo cual ha dado lugar a una situación asimétrica que implica que un directivo seleccionado a través del sistema sea removido por quien ocupa un cargo mientras se lleva a efecto el concurso (CED, 2010).

<sup>45</sup> En el marco de un proyecto del BID, se puso en marcha un Programa de Desarrollo de *Outplacement* con el objetivo de entregar herramientas que faciliten la reinserción laboral de los ADP desvinculados (DNSC, 2012b).

<sup>46</sup> El instructivo se encuentra disponible en: <http://j.mp/1nBw0bx>, fecha de acceso: 12/05/2014



mismos es de 2,2 años. El bajo nivel de las remuneraciones en determinados sectores, como salud y educación, la fuerte burocratización y la escasa delegación son identificados como algunos de los factores que podrían dificultar la retención de ejecutivos (Entrevistas, 2013; CADP, 2012; Lafuente y Rojas Wettig, 2014).

## 2.4. Gestión del Rendimiento

*Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y los objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o «feedback» al empleado (Longo, 2002).*

### **Planificación del rendimiento (punto crítico 16) y seguimiento del rendimiento (puntos críticos 17 y 18)**

La gestión del rendimiento en el Estado chileno abarca cuatro instancias que incluyen, entre otros dispositivos:<sup>47</sup> la evaluación institucional a partir de los programas de mejoramiento de la gestión (PMG, los convenios de desempeño de los ADP, medición del cumplimiento de metas establecidas por equipo de trabajo (Convenio de Desempeño Colectivo) y la evaluación del desempeño individual (BID-DRP, 2006:153).

Como ya se señaló, los PMG implican un incentivo remunerativo de naturaleza institucional ligado al cumplimiento de objetivos de gestión propuestos por el Jefe de Servicio al Ministro del ramo y este Ministerio, conjuntamente con los de Hacienda, del Interior y de la Secretaría General de la Presidencia, mediante decreto supremo, fijan los objetivos de gestión a alcanzar cada año. Este programa es monitoreado centralizadamente por la DIPRES y su red de expertos.

Esta herramienta es reconocida, por algunos autores, como una importante contribución a la mejora de la gestión pública, a través de la incorporación de estándares generales de calidad en el diseño de los sistemas de gestión clave, y de la implementación y gestión de esos sistemas (DIPRES, 2012b).

Sin embargo, los PMG han sido cuestionados por su bajo contenido estratégico, al estar focalizados en la consecución de metas ligadas a procesos, así como también por la definición de metas de fácil alcance que transformaban al incentivo prácticamente en un componente salarial casi garantizado,<sup>48</sup> cuyo seguimiento terminaba representando una mera carga administrativa formal (Costa y Waissbluth, 2007; Entrevistas, 2013; Banco Mundial, 2014). Entre 2010 y 2013 se ha intentado darles una orientación estratégica, reduciendo el foco en procesos y centrándolo en resultados, lo cual implicó el egreso de ciertos sistemas asociados a la gestión interna que habían culminado las últimas etapas de desarrollo (Banco Mundial, 2010; DIPRES, 2012b; Centro de Políticas de la Universidad Católica de Chile, 2013).

---

<sup>47</sup> Existen otros instrumentos de monitoreo como el Formulario H-Indicadores del Desempeño, los Indicadores de Actividad Principal e Indicadores de Gestión Interna en el marco del Plan ChileGestiona, a los que se agregan sistemas a cargo de la Segpres y del Ministerio de Desarrollo Social (Centro de Políticas de la Universidad Católica de Chile, 2013).

<sup>48</sup> En 2009 el 98% del personal recibía el incentivo salarial anual (Banco Mundial, 2014).

La LNTL (2003) introdujo un incentivo ligado al desempeño colectivo, en reemplazo del incentivo individual que se aplicaba desde 1998 (Ley 19.553). Este incentivo colectivo vincula el cumplimiento de metas anuales por equipos, unidades o áreas de trabajo a una remuneración variable, metas que el jefe de Servicio se las propone al Ministro del ramo. Éstas, a su vez, deben estar alineadas con las definiciones estratégicas y los indicadores de las instituciones establecidos en el Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG (Arenas y Berner, 2010; Iacoviello, 2009). A este dispositivo también se lo objeta por la definición de metas de baja exigencia que permiten acceder al total del bono a prácticamente la generalidad de los agentes<sup>49</sup>. Uno de los principales problemas que presentan los CDC es el tamaño de los grupos, el cual según el requerimiento legal establecido en el reglamento deben componerse por al menos 5 funcionarios evitando la conformación de grupos con excesiva cantidad de integrantes, de forma tal que no se diluya el concepto de unidad funcional homogénea antes señalado.<sup>50</sup> No obstante, en la práctica existen organismos con equipos de más de 2000 funcionarios, donde no es posible distinguir responsabilidades.<sup>51</sup> Lo anterior, según lo mencionaron algunos de los entrevistados, se debería, entre otros motivos, a que administrar los CDC requiere destinar personal a esas funciones para que definan equipos, encuentren metas desafiantes, y midan el cumplimiento, y muchos organismos no han podido focalizar recursos a esta tarea.

Por otra parte, desde 1997 se aplica al personal de planta y a contrata el sistema de calificación individual, previsto en el Estatuto Administrativo, que sirve de base para las decisiones en materia de promoción (para personal de planta) y permanencia en el cargo (para ambos).<sup>52</sup> Los agentes deben ser calificados en uno de los cuatro grupos previstos: Lista 1 (de distinción), Lista 2 (buena), Lista 3 (condicional) y Lista 4 (de eliminación). El sesgo benevolente ha sido una limitación persistente de este sistema al otorgar sistemáticamente la máxima calificación al 98,1% de los funcionarios, en promedio, durante el período 2004-10 (Lafuente, 2014).

A través del rol validador del Sistema de Evaluación del Desempeño del PMG, desde 2009 la DNSC comenzó a difundir un modelo de gestión estratégica del desempeño mediante la incorporación de nuevos requisitos técnicos al sistema, que trascendían el mero cumplimiento de requerimientos normativos ligados exclusivamente al sistema calificadorio. Ante el egreso del sistema del PMG y la consecuente estandarización de los procedimientos que tal instrumento permitió, se buscó afianzar el tránsito de un sistema concentrado en las calificaciones con fuerte sesgo benevolente, formalista, de escaso valor estratégico y que representaba una carga burocrática, a un modelo integral de gestión del desempeño (DNSC, 2011b; Entrevistas, 2013). Para ello, en 2011 se avanzó sistemáticamente en el diseño del Modelo Gestión Estratégica del Desempeño, en una propuesta modificatoria al Reglamento General de Calificaciones, y se diseñó una Política de Gestión del Desempeño y un Reglamento Especial Tipo, que fueron puestos a disposición de los servicios durante 2012 (DNSC, 2012c).

El próximo desafío es vincular la gestión del desempeño con los restantes subsistemas, particularmente con las decisiones de capacitación, desarrollo y movilidad (Entrevista, 2013). En este sentido, las subsecretarías y servicios que participan de ChileGestiona, se han comprometido a avanzar en la implementación de dicha política y el mejoramiento de la calidad de las evaluaciones del desempeño a los fines de lograr un sistema equitativo, justo con los funcionarios y útil para la gestión.

<sup>49</sup> En el año 2009 el 98,7% de los servidores obtuvo el 100% del incentivo salarial (Banco Mundial, 2014).

<sup>50</sup> Decreto 983 del ministerio de Hacienda del año 2004. Reglamento de los Convenios de Desempeño Colectivo, disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=219999&idParte=&idVersion=2004-11-17#equipo0>

<sup>51</sup> Información obtenida al revisar la sección de los Convenios de Desempeño Colectivo establecida en los Balances de gestión integral disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15229.html> fecha de acceso: 12/05/2014

<sup>52</sup> Los artículos 32 al 52 del Estatuto Administrativo (Ley 18.834) regulan el sistema de calificaciones y el Reglamento de Calificaciones (Decreto 1825/97).

Para la DNSC, esta iniciativa resulta auspiciosa como modo de instalar buenas prácticas en la gestión del desempeño.<sup>53</sup>

A este esquema se agregan los convenios de desempeño suscritos entre el ADP y su superior jerárquico en el transcurso de los tres meses desde que se produce su nombramiento o prórroga, cuyo cumplimiento está ligado tanto al otorgamiento del incentivo de desempeño institucional como a las decisiones vinculadas a su eventual renovación. Los convenios de desempeño tienen una duración de tres años, e incluyen las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo y los objetivos de resultados a alcanzar, con los correspondientes indicadores, medios de verificación y supuestos básicos en que se basa el cumplimiento de los mismos.<sup>54</sup> Estos convenios fueron objeto de cuestionamientos, entre otras causas, por el carácter formalista y legalista que adquirirían en ciertos casos, por su escaso alineamiento con el resto de los instrumentos de evaluación y control de gestión, por el predominio de indicadores de procesos en desmedro de resultados, por la baja exigencia de las metas que terminan convirtiendo al incentivo en un componente fijo de la remuneración,<sup>55</sup> por el desinterés de las autoridades en su elaboración y por la reducida vinculación de los indicadores con el perfil correspondiente (Entrevistas, 2013; CEP, 2010; Centro de Políticas de la Universidad Católica de Chile, 2013).

Con el fin de perfeccionar los convenios de desempeño de ADP, en 2012 se avanzó en un proyecto, apoyado por el BID y adjudicado al Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, a los efectos de proponer el diseño de un nuevo modelo de convenio que cumpla efectivamente un rol orientador en la gestión de los directivos, que sea un factor de alineamiento para los ADP con la estrategia de ejecución de las políticas públicas y, además, que permita medir de manera objetiva el desempeño (DNSC, 2012c). Una medida impulsada mediante el Instructivo Presidencial de abril de 2013 establece que en la propuesta de perfil de selección se incluyan los lineamientos generales del convenio de desempeño que orientarán la gestión del directivo, de modo que ya desde el propio reclutamiento estén fijadas las bases del convenio.

Por último, en lo que hace a la mejora de los CDC, el proyecto de ley presentado en agosto de 2013, buscaba perfeccionar esta herramienta intentando eliminar el riesgo salarial que imponía a los funcionarios públicos (Entrevistas 2013). Lo anterior se buscaba haciendo proporcional el vínculo entre sueldo y grado de cumplimiento en un rango amplio, entre 72,5% y 90% de cumplimiento<sup>56</sup>. Como esto evitaría desestabilizar el presupuesto de los funcionarios, se esperaba que mejorase el clima laboral, abriendo oportunidades a los jefes de Servicios para aumentar la productividad. A su vez, el proyecto sustituía la fórmula de repartición de excedentes (lo que se genera si un grupo del Servicio pierde el incentivo y otros lo obtienen) por otra donde el pago a cada equipo es proporcional a su propio cumplimiento por encima de 90%.<sup>57</sup> El proyecto también proponía modificar el límite al incentivo adicional, pasando desde un 4% del sueldo sin atención al grado de cumplimiento, a un nuevo límite que es crecientemente más holgado a medida que aumenta el cumplimiento. Por último, también proponía que se autorizara a los Jefes de Servicio a transformar el CDC para directivos de tercer nivel o equivalentes, en un incentivo unipersonal. Esta medida permitía iniciar una asimilación

---

<sup>53</sup> Comentario recibido de la DNSC a una versión preliminar del presente informe.

<sup>54</sup> Los artículos 57 y 61 al 65 de la Ley 19.882 (LNTL) regulan los convenios de desempeño de ADP y las decisiones ligadas a su cumplimiento.

<sup>55</sup> En 2011 la totalidad de los ADP obtuvo el bono completo al cumplir el 100% de las metas (Banco Mundial, 2014).

<sup>56</sup> En la práctica, se buscaba eliminar el fuerte castigo que aplica cuando el cumplimiento de las metas baja desde 90,0% a 89,9%.

<sup>57</sup> De este modo, si otro equipo falla, el equipo que sólo cumple con 90,1% recibe muy poco dinero. Así, los autores estimaban que se lograría reducir el beneficio potencial por las fallas ajenas y aumentar el beneficio potencial por los éxitos adicionales propios (por encima de 90%).

entre el segundo y tercer nivel jerárquico, por medio de crear por los directivos de tercer nivel jerárquico un instrumento similar al Convenio de Desempeño Individual de la ADP (Entrevistas 2013).

## **2.5. Gestión de la Compensación**

*Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de estos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo (Longo, 2002).*

### **Competitividad (punto crítico 19) y eficiencia (punto crítico 20)**

Tal como se identificó en los diagnósticos previos, el sistema de remuneraciones sigue presentando un alto grado de centralización y rigidez (BID-DRP, 2006:153; Iacoviello, 2009).<sup>58</sup>

En Chile coexisten distintos sistemas salariales: el de entidades fiscalizadoras (DL 3.551/81), el determinado mediante decreto tripartito ministerial (DL 1.953/77), el de odontólogos, farmacéuticos, bioquímicos y médicos cirujanos (Ley 15.076 y 19.664) y la escala única de sueldos (DNL 249/74). Esta última es la que alcanza a una mayor proporción del personal civil y prevé la aplicación de componentes remunerativos básicos, como el salario base y asignaciones complementarias de carácter general y común a todas las instituciones afectadas al sistema, a la que se le ha ido agregando adicionales –que en algunos casos representan montos significativos– en beneficio de determinadas instituciones (De la Puente, 2011).

La escasa flexibilidad y la delegación de las decisiones salariales se contraponen con el amplio margen de discrecionalidad con el que cuentan los responsables de los organismos para definir y modificar las retribuciones de los agentes a contrata, quienes actualmente constituyen el principal colectivo dentro del ámbito público. A los empleados a contrata cada organismo les asigna (y también cambia) arbitrariamente un grado dentro de las respectivas escalas salariales, con la única restricción de que el grado del contrata no puede superar el grado más alto del personal de planta definido por ley y tiene que haber cupos disponibles (Banco Mundial, 2014). Por otra parte, las remuneraciones de los ADP están atadas al régimen salarial correspondiente a la institución donde se desempeña, aunque se les reconoce una asignación específica (Entrevistas, 2013).

La Constitución le reconoce al presidente la iniciativa exclusiva de enviar proyectos de ley en materia de fijación, modificación e incremento de remuneraciones y de beneficios salariales. No obstante, en la práctica se ha institucionalizado un sistema no reglamentado de negociaciones colectivas mediante

---

<sup>58</sup> El sistema es centralizado porque “todas las remuneraciones y beneficios económicos se fijan por la iniciativa exclusiva del Presidente, debiendo establecerse en ella los montos específicos o la forma exacta de determinarlos, lo que permite un alto grado de disciplina fiscal, [y es] rígido porque por norma general las remuneraciones están previamente determinadas, dependiendo su monto del grado que se otorgue o al que se asimile cada cargo, conforme a una determinada escala de rentas” (BID, 2006:155).

el cual representantes del gobierno y de más de 14 gremios coordinados por la CUT acuerdan reajustes anuales, entre otros aspectos, para su posterior aprobación legislativa (CRE, 2010).

La existencia de distintas escalas y de adicionales específicos (zona, antigüedad, etc.) contribuye a introducir inequidades interjurisdiccionales. El nivel salarial de los funcionarios que se desempeñan en sectores asociados a actividades de control, económicas y financieras es superior al de los servidores que trabajan en las restantes instituciones, en particular aquellas ligadas al sector social. A esto se suman las inequidades internas producidas por el otorgamiento de funciones críticas, beneficio que puede representar hasta un 100% de la remuneración, o bien por el mayor nivel salarial reconocido, principalmente, a los honorarios, entre otros factores. El aumento de la visibilidad de las remuneraciones de los funcionarios a partir de la implementación de la ley de acceso a la información pública (20.285) aprobada en 2009, podría propiciar una mayor percepción de inequidad entre los empleados (Entrevistas, 2013; Banco Mundial, 2014; ANEF, 2013).

Las diferencias salariales entre el ámbito público y privado a nivel de los cargos no directivos varían en función del sector y de la zona. Pero en general se reconoce que las remuneraciones de los niveles técnicos y administrativos tienden a superar las retribuciones de posiciones equivalentes en el ámbito privado (Taller RH, 2013).

Prevalece la percepción de que la competitividad externa de los salarios de los ADP, de acuerdo con la escala de referencia, suele ser baja, lo cual limita su atracción y retención. Sin embargo, un reciente estudio muestra que los salarios de algunos ejecutivos están por debajo de los valores del mercado, mientras que otros perciben remuneraciones por encima de esos parámetros (Entrevistas, 2013; Deloitte [2012], en Centro de Políticas de la Universidad Católica de Chile, 2013). Las iniciativas orientadas a reducir tal brecha se pueden ver restringidas por la tensión existente entre la idea de equiparar los salarios gerenciales con los del sector privado y la dificultad política de incrementar remuneraciones que ya alcanzan el tope de la escala (Alberts, Dávila y Valenzuela, 2012). A los fines de abordar esta problemática, en 2011, con el apoyo del BID, se impulsó la realización del “Estudio de compensaciones y prácticas de recursos humanos del sector público”, a partir del cual se propusieron ajustes a las rentas de los directivos vía porcentaje de asignación de ADP, a la luz de las brechas de remuneraciones identificadas tanto en comparación con el sector privado como en relación con la equidad interna (DNSC, 2011a).

### **Eficacia (punto crítico 21)**

Además de las compensaciones fijas, existen componentes variables ligados al desempeño colectivo e institucional. Tal como se señaló en el apartado correspondiente a la gestión del rendimiento, la LNTL prevé el otorgamiento de un porcentaje de la remuneración variable en función del grado de cumplimiento de las metas colectivas<sup>59</sup> y, por otra parte, la Ley 19.553 contempla la asignación de un incentivo de similares características pero asociado al grado de alcance de los PMG.<sup>60</sup> El alto grado de cumplimiento de los objetivos ligados a estos incentivos los ha transformado en un componente salarial prácticamente fijo que termina por limitar su funcionalidad como estímulo al desempeño (Entrevistas, 2013).

---

<sup>59</sup> Se prevé una bonificación anual del 8% del salario base para los grupos que cumplan más del 90% de las metas, y del 4% cuando el nivel de consecución abarque entre el 75% y el 90% (DIPRES).

<sup>60</sup> El bono asciende al 7,6% del salario base de las instituciones que alcancen más del 90% de las metas anuales y equivale al 3,8% si se logra entre el 75% y el 90% de las metas (DIPRES).

Otro incentivo salarial contemplado por la LNTL es el Premio Anual por Excelencia Institucional<sup>61</sup> para los tres servicios que se hayan destacado por los resultados alcanzados en gestión de las personas, eficiencia institucional, productividad y calidad de servicios proporcionados a los usuarios (Decreto 88/07).<sup>62</sup> Una modificación reciente impulsada por el Ministerio de Hacienda y la DNSC, ha permitido que servicios de pequeño y gran tamaño compitan en igualdad de condiciones, contribuyendo a la democratización del premio (Entrevistas, 2013).

También se ha incursionado, en el caso específico del Registro Civil,<sup>63</sup> en el otorgamiento de bonificaciones ligadas a la calidad de la atención brindada a los usuarios, que habrían contribuido a mejorar el desempeño de los agentes afectados al sistema (Banco Mundial, 2014).

A los ADP se les reconoce una bonificación especial, que consiste en un porcentaje de su remuneración, fijada por el Ministro de Hacienda en base a proposición del CADP o del ministro del ramo, según se trate de cargos del primer o del segundo nivel jerárquico (Silva, 2011). Las asignaciones fluctúan en función de la naturaleza del servicio, el tamaño de la institución y el perfil del ocupante (Entrevistas, 2013). Los directivos pueden acceder al monto máximo en caso de alcanzar el 100% de los objetivos,<sup>64</sup> mientras que obtienen sólo a la mitad del incentivo si logran cumplir entre el 80% y el 99% de lo pautado, lo cual genera un efecto dicotómico de todo o nada que le confiere a los convenios de desempeño un carácter más de castigo que de estímulo, ya que eventualmente se ve afectada gran parte del salario. Ante esta situación, se fijan metas de baja exigencia a los fines de obtener la totalidad de la bonificación, de modo que el beneficio se transforma en parte de la renta fija tal como se describió en el apartado anterior ( Centro de Políticas de la Universidad Católica de Chile, 2013; Banco Mundial, 2014).

Se ha avanzado en la creación de nuevos incentivos no remunerativos, como el Premio Desafío ChileGestiona, que tiene por objetivo reconocer, a través del otorgamiento de pasantías de estudios en el exterior, las iniciativas de innovación participativa que hayan sido generadas por equipos de funcionarios públicos de los Servicios e instituciones participantes en ChileGestiona 2012 (Entrevistas, 2013; ChG, 2013).

## **Coherencia estratégica (punto crítico 22)**

La administración de las remuneraciones y la gestión de las dotaciones siguen altamente concentradas en la DIPRES, prerrogativas a partir de las cuales el organismo procura garantizar una fuerte consistencia entre el diseño organizacional y los salarios a la luz de las escalas vigentes, cuyo orden originario intenta preservar (Entrevistas, 2013).

---

<sup>61</sup> Los empleados de los servicios ganadores reciben un incremento equivalente a un 5% de los haberes que sirven de base de cálculo para la asignación del incentivo al desempeño institucional.

<sup>62</sup> La ley 20.212/07 modificó los porcentajes asignados y la cobertura de los incentivos previstos en ambas normativas.

<sup>63</sup> Para más detalles, véase la Ley 20.342/09.

<sup>64</sup> En la mayoría de los servicios, el grado de cumplimiento del Convenio Individual de desempeño para los directivos no afecta el pago de la asignación ADP. En cambio, afecta el pago del incentivo institucional (el PMG). Sin embargo, 288 cargos ADP del sector Salud no tienen ese incentivo institucional (PMG). Para ellos el grado de cumplimiento sí afecta el monto completo de la asignación ADP, que habitualmente supera el 50% del sueldo base (Ministerio de Hacienda).

## 2.6. Gestión del Desarrollo

*En el concepto de Gestión del Desarrollo, se engloban: las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las políticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional (Longo, 2002).*

### **Eficacia y calidad del sistema de promoción (puntos críticos 23 y 24)**

En Chile conviven dos sistemas de empleo y un sistema de carrera. Por un lado, existe un sistema de empleo para los directivos públicos que prevé el reclutamiento abierto para un puesto específico y no para una categoría ocupacional que permita la rotación o la carrera interna, con un plazo fijo de vinculación (tres años) prorrogable por la autoridad hasta por dos veces. Por otro lado, el empleo a contrata contempla la entrada lateral y el ascenso de grado a través de la suscripción de un nuevo contrato, sin que medien, en gran parte de los casos, procesos de selección competitivos. Y por último, está vigente un sistema de carrera para los funcionarios públicos (Cortázar, 2011; Lafuente, 2014; Entrevistas, 2013).

La LNTL introdujo cambios a la carrera funcionaria con la finalidad de promover la movilidad y revertir el estancamiento de la carrera (BID-DRP, 2006:157). A partir de estas reformas, la carrera se inicia con el ingreso en calidad de titular a un cargo de planta vacante, y se extiende verticalmente hasta los puestos de jerarquía inmediatamente inferiores a los de exclusiva confianza o de ADP, a través de la promoción vía ascenso para la cobertura de plantas de administrativos y auxiliares o vía concursos internos de promoción para la provisión de directivos de carrera, profesionales, fiscalizadores y técnicos. A los cargos de jefe de departamento y niveles de jefaturas jerárquicos equivalentes (nivel jerárquico III) se accede mediante un sistema de concursos en los que pueden participar funcionarios de planta de los ministerios y servicios públicos regidos por el Estatuto Administrativo y aquellos a contrata que tengan, con anterioridad al concurso, tres años de desempeño mínimo en esa calidad (Ramírez Alujas, 2007; Decreto Supremo 69/04). En los concursos internos de promoción la normativa pondera la capacitación pertinente, la evaluación del desempeño, la experiencia calificada y la aptitud para el cargo.

Progresivamente, el sistema de carrera va teniendo cada vez más una menor proporción del personal civil. En el 2004 el personal de planta representaba al 56% de los agentes civiles y el personal a contrata el 42%, mientras que en el 2012 esos números se invirtieron, ya que el personal de planta sólo alcanzó al 41% de los servidores civiles y los empleados a contrata llegaron al 57% (DIPRES: 2013)<sup>65</sup>. El desarrollo de la carrera ha sido marginal, al ser excepcionales y escasos los concursos internos y los ascensos. Si bien se reconoce que la concursabilidad ha sido mayor para acceder al nivel jerárquico III, no ha alcanzado los resultados previstos<sup>66</sup> (Entrevistas, 2013). Desde la DNSC se ha avanzado en el asesoramiento de los servicios para el desarrollo de concursos de tercer nivel jerárquico en la

---

<sup>65</sup> Las proporciones indicadas sólo consideran el personal de planta y a contrata, y no incluyen el personal contratado por honorarios.

<sup>66</sup> Se estimaba que la LNTL se aplicaba a unos 1.700 cargos de tercer nivel jerárquico (Pérez Fuentes, 2008, en Iacoviello); sin embargo, según informaron 113 servicios, se habrían realizado 660 concursos para la cobertura de puestos de ese segmento (Proyecto de Ley, 2011).

administración pública. Se brindó asistencia a un total de 132 concursos de dicho nivel, lo que representa un 48% de los concursos de jefes de departamento o equivalentes, realizados en la administración central en 2011 (DNSC, 2011a).

La cobertura de vacantes se realiza, principalmente, a través del empleo a contrata y honorarios, cuya temporalidad legal dificulta el desarrollo de planes de carrera en los servicios (Entrevistas, 2013). No obstante, se impulsan el diseño y la implementación de políticas de gestión de las personas que promuevan la movilidad de los funcionarios a contrata, al menos al interior de las instituciones, a través de la definición de procesos de selección transparentes y basados en el mérito, que permitan que los funcionarios accedan a mayores responsabilidades o nuevos desafíos, con lo cual se favorece el desarrollo de las personas.<sup>67</sup>

### **Eficacia y calidad de la formación (puntos críticos 25, 26 y 27)**

Al igual que el resto de las políticas de gestión de las personas, los lineamientos relativos a la capacitación son definidos por la DNSC y se aplican de modo descentralizado. Como ya se señalaba en la evaluación de 2004 (BID-DRP, 2006:157), la planificación de la formación sigue una lógica presupuestaria a través de la definición del programa de capacitación, que es anual y, en ciertos casos, bianual. Sin embargo, desde la DNSC se promueve que la planificación se haga en tres niveles: i) una a largo o mediano plazo para definir las capacidades necesarias para cumplir con la estrategia institucional a cuatro años); ii) una anual general y iii) un espacio de contingencia para enfrentar requerimientos emergentes.<sup>68</sup> La inversión que realiza cada servicio en capacitación alcanza hasta un 1% del monto destinado a remuneraciones y, en términos agregados, la inversión se ha incrementado un 216% entre 2001 y 2011 (Entrevista, 2013; DNSC, 2012a).

Al incluirse la capacitación como un componente de los PMG, se dio un gran impulso en el posicionamiento de este subsistema en las agendas de trabajo de los directivos de cada servicio público (Del Barrio Vásquez, 2012). A través de los PMG de Capacitación (ya concluidos) se promovía la aplicación de un modelo de gestión global, que contemplaba el desarrollo de los procesos de detección de necesidades de capacitación, planificación, ejecución y evaluación de la capacitación, según los objetivos estratégicos y metas de cada institución, además de prever la participación funcionaria a través de los comités bipartitos de capacitación (CBC). Este trabajo habría permitido instalar un modelo de gestión, desarrollar el ciclo de la capacitación y estandarizar hitos básicos como la elaboración del diagnóstico de detección de necesidades o el diseño de un plan de capacitación, entre otros aspectos.

Sin embargo, la orientación de las metas hacia procesos, la definición de indicadores obsoletos, y la determinación de metas de fácil alcance a los efectos de acceder al incentivo salarial asociado a su logro operaron en detrimento de la calidad y del impacto de la capacitación. Frente al excesivo foco en el cumplimiento formal de las metas, no se priorizaba la transferencia de los conocimientos al puesto de trabajo y las actividades de formación estaban desvinculadas de los objetivos estratégicos (Banco Mundial, 2014; Entrevista, 2013; Taller RH, 2013).

Ante este escenario, desde inicios de 2012 se viene llevando a cabo, en el marco de ChileGestiona, un programa piloto en el que participan actualmente 61 servicios, con el objetivo de asegurar un estándar

---

<sup>67</sup> Comentario de la DNSC a una versión preliminar de este informe.

<sup>68</sup> Comentario de la DNSC a una versión preliminar de este informe.



de calidad en las distintas etapas del ciclo de capacitación. Para ello, se efectúa una medición de las transferencias al puesto de trabajo de las acciones de capacitación, desafío identificado en el informe de 2009 (Iacoviello, 2009). A fin de implementar este modelo, la DNSC ha elaborado una guía práctica para gestionar la capacitación en los servicios públicos, y organiza jornadas prácticas y reuniones bilaterales con los servicios (DNSC, 2012a; Entrevistas 2013).

Se señala que el egreso de los servicios de los PMG de capacitación, además de propiciar la flexibilización de algunos procedimientos, favorecería la pérdida de interés en la capacitación, ya que esta dejaría de estar vinculada a los incentivos salariales ligados a dichos programas (Entrevistas, 2013). Según la DNSC, la evidencia preliminar de la aplicación del programa piloto ha demostrado la relevancia de implementar un foco sustantivo, que busque generar un cambio conductual y transferir los aprendizajes al desempeño en el puesto de trabajo, en lugar del cumplimiento ceremonial de requisitos formales.<sup>69</sup>

Por otra parte, funciona un Sistema Informático de Capacitación (<http://www.sispubli.cl>), que fue originalmente diseñado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) y que actualmente administra la DNSC, cuyo objetivo es disponer de una base de datos permanentemente actualizada, que permita definir las políticas de capacitación del gobierno y conocer la ejecución de los planes de formación del sector público en general.<sup>70</sup> De los datos a disposición de la DNSC (2011a) se desprende que en 2011 fue capacitado el 81,2 % de los funcionarios del total de la dotación efectiva, se contrató para capacitación un promedio de 33,8 horas por funcionario y el 38,9% de las actividades registra evaluación de transferencia.

La DNSC es la responsable de promover la implementación de programas de inducción para los funcionarios que ingresen a la administración (LNTL), rol que desempeña a través de la Unidad de Seguimiento y Desarrollo de Altos Directivos Públicos de la Subdirección de Desarrollo de Personas. Esta dependencia acompaña a los nombrados a través del SADP en el proceso de ingreso y adecuación a la institución y/o al rol de directivo que asuman, a través del desarrollo de la actividad, y la elaboración de manuales, programas y políticas.<sup>71</sup>

Para tales fines, se desarrollan actividades de carácter permanente, como jornadas de inducción para el primer y segundo nivel jerárquico, ciclos de seminarios regionales con enfoque territorial y talleres de formación en habilidades genéricas, entre otras acciones. También se impulsan otras iniciativas, cuya regularidad es objeto de evaluación, como el Programa Piloto de Mentores para ADP. Este programa fue organizado en 2010 por la DNSC y ejecutado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con el objetivo de que profesionales de reconocida experiencia asesoraran a los directivos ingresantes para que pudieran afrontar los desafíos asociados al nuevo cargo. A esto se agrega la realización de un diplomado de habilidades directivas en 2011 y la publicación de un Manual de Inducción para ADP (DNSC, 2010a; DNSC, 2011a).

Las actividades de inducción siguen una estrategia segmentada en función de la pertenencia al primer o al segundo nivel jerárquico. Además de las iniciativas dirigidas al acompañamiento individualizado, se han impulsado acciones orientadas a generar redes de contactos y aprendizajes entre los directivos, como la creación de la Comunidad de ADP en 2009 (DNSC, 2009; Entrevistas, 2013).

---

<sup>69</sup> Comentario de la DNSC a una versión preliminar de este informe.

<sup>70</sup> Los servicios deben informar sus actividades de capacitación en dicha página. El grado de actualización de la información se pondera para la asignación presupuestaria (Ord. 1.153/12).

<sup>71</sup> Para más detalles, véase <http://www.serviciocivil.gob.cl/desarrollo-y-formaci%C3%B3n-adp>.

## 2.7. Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

*Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal, cuando por razones diversas, estas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral) (Longo, 2002).*

### Gestión del clima y de la comunicación (puntos críticos 28 y 29)

Los servicios gestionan el clima de modo descentralizado y, si lo requieren, cuentan con el apoyo de la DNSC a través de orientación y asesorías. Una vez que se constató que aquellos servicios que medían el clima laboral no trascendían la instancia diagnóstica, en 2012 se publicaron las *Orientaciones para la gestión del clima laboral en los servicios públicos* con el objeto de promover el desarrollo de procesos sistemáticos de medición del clima de trabajo y de implementar planes de mejora derivados de los respectivos resultados. La demanda de asesoramiento en esta materia es baja, aunque creciente. Datos preliminares del Barómetro de la Gestión de Personas 2013 ponen en evidencia que 83 servicios (de una muestra de 171) realizan en forma recurrente mediciones de clima laboral (Entrevistas, 2013; DNSC, 2012d).

A partir de 2006 la DNSC se hizo cargo de coordinar la implementación del Código de Buenas Prácticas Laborales (CBPL),<sup>72</sup> que fue creado por el Instructivo Presidencial 02/06. La cobertura promedio del CBPL en los distintos servicios registró una progresiva expansión, y ascendió del 58% en diciembre del 2006 al 92% en diciembre del 2009.<sup>73</sup> Las tareas de seguimiento por parte de la DNSC no prosiguieron durante el periodo de la administración del presidente Piñera. No obstante, el instrumento sigue siendo relevante como lineamiento para las instituciones.

En lo que respecta en particular a las previsiones del Código en materia de condiciones laborales, el actual rol de la DNSC es el de prestar asesoramiento a requerimiento de los servicios e impulsar acciones activas de promoción en la materia. En este marco, se han realizado jornadas de capacitación y se han publicado documentos orientativos dirigidos a prevenir el acoso laboral<sup>74</sup> (2010), a conciliar la vida personal y familiar con el trabajo (2010), y a definir una metodología para medir e intervenir las condiciones laborales de tipo psicosocial que sean identificadas como potencialmente riesgosas a los fines de prevenir el ausentismo (2012).<sup>75</sup> Además, en 2012 desde la DNSC se efectuó una consulta sobre el nivel de denuncias de acoso en el Estado, información en base a la cual se está elaborando un documento (Entrevistas, 2013).

Más allá de estas iniciativas, datos preliminares del Barómetro de la Gestión de Personas 2013 ponen en evidencia que sólo el 11% de los 171 servicios mide sistemáticamente y en forma estandarizada las condiciones de trabajo, y los resultados se traducen en planes de gestión de mejora, mientras que el

---

<sup>72</sup> Para acceder al código, visítase el enlace:

<http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/Codigo%20Buenas%20Practicas%20Laborales.pdf>.

<sup>73</sup> Los datos corresponden a la cantidad de informes remitidos periódicamente de un total de 171 servicios.

<sup>74</sup> En 2005 se dictó la Ley 20.005 que tipifica y sanciona el acoso sexual (Iacoviello, 2009).

<sup>75</sup> Los documentos se denominan “Orientaciones para la prevención del acoso laboral en los servicios públicos” (2010), “Conciliación vida personal y familiar con el trabajo en los servicios públicos” (2010), “Propuesta de estrategia para la medición e intervención de las condiciones laborales en los servicios públicos de la administración central del Estado” (2012).

68% mide las condiciones de manera parcial, insuficiente o no estandarizada y el 20% directamente no realiza ningún tipo de medición.

El Código también prevé una serie de buenas prácticas ligadas a cuestiones de género, pero en este caso, el órgano responsable es el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), área a cargo de la validación técnica del PMG del Sistema de Equidad de Género. El Código promueve la garantía del principio de no discriminación y de igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a las instituciones públicas, pero aún no se ha aprobado una ley que discrimine positivamente la participación de la mujer en los cargos públicos (Entrevistas, 2013).

Desde 2009, tal como se describió en el apartado correspondiente a gestión del desarrollo, está funcionando una comunidad virtual de ADP, ámbito de encuentro e intercambio de información y experiencias, que favorece el fortalecimiento del sentido de pertenencia así como también fomenta relaciones de colaboración y camaradería (DNSC, 2013a).

### **Gestión de las relaciones laborales (Puntos críticos 30 y 31)**

Se les reconoce a los funcionarios el derecho a constituir, sin autorización previa, las asociaciones que estimen convenientes, y la afiliación es voluntaria y personal (Ley 19.296), pero no están institucionalizados formalmente mecanismos de negociación colectiva entre el Estado empleador y los empleados públicos, ya que la negociación está limitada por el Código de Trabajo (art. 304) (BID-DRP, 2006). El Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que reconoce el derecho a la negociación colectiva para el sector público, fue aprobado por el Congreso Nacional y promulgado en 2000 por el Decreto 1.539, aunque esta iniciativa no se ha traducido aún en un cambio legislativo.

Pese a estas restricciones, desde hace casi dos décadas están arraigadas, informalmente, prácticas de negociación mediante las cuales el gobierno, representado a través de los ministros de Hacienda y de Trabajo y Seguridad Social, de la DNSC (a partir de 2011), y de las organizaciones sindicales, agrupadas en la mesa del sector público la que congrega a organizaciones sindicales representativas de trabajadores públicos tanto del sector centralizado como descentralizado, afiliadas a la Central Unitaria de Trabajadores, quien coordina y dirige el proceso de negociación colectiva. En ese proceso acuerdan anualmente los reajustes y las condiciones de empleo, práctica que se verifica periódicamente a nivel sectorial (De la Puente, 2011; Entrevistas, 2013). El Ministerio de Hacienda asume un rol central en el proceso de negociación. Existe más de una decena de organizaciones sindicales, siendo la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) una de las más significativas a nivel general de la APN, además de las vinculadas a los sectores de salud y educación (BID-DRP, 2006). Los reajustes convenidos requieren de la posterior aprobación legislativa, con lo cual, el Congreso termina legitimando este sistema de negociación no reglamentado.

En 2012, en el ámbito de las negociaciones colectivas se acordó conformar 11 mesas de trabajo que abordan diversas temáticas ligadas a la calidad del empleo y a las condiciones de trabajo.<sup>76</sup> El

---

<sup>76</sup> Las mesas temáticas abarcan las siguientes cuestiones: 1) seguro de cesantía para funcionarios, 2) asignaciones de técnicos y profesionales, 3) viáticos, 4) acoso sexual y laboral, y el Código de Buenas Prácticas Laborales, 5) cuidado infantil, 6) permiso posnatal parental, 7) trabajo decente que trata temáticas de la estabilidad laboral y la carrera funcionaria, 8) regularización de honorarios, 9) asignaciones y bonos de zona y zonas extremas, 10)

responsable de estas mesas específicas de trabajo, en su calidad de representante del gobierno, es la DNSC, actor que actualmente lidera la coordinación de la mesa de Buenas Prácticas Laborales, y participa activamente en las mesas de Igualdad de Oportunidades y Remuneraciones y Libertad Sindical y Prácticas Antisindicales (DNSC, 2012c). La instalación de estas mesas es aún incipiente y el avance en el primer año de funcionamiento ha sido relativo, aunque se espera un mayor desarrollo de estos espacios de discusión a partir de la mayor participación sindical en las mesas que comenzaron a funcionar en el ciclo 2013. Para los representantes sindicales estas mesas permitirán promover cambios sustantivos en la medida en que la discusión no se limite a pequeñas reivindicaciones, sino que se extienda a temas estructurales como la estabilidad, la carrera o el tema previsional (Entrevistas, 2013).

El derecho a huelga está prohibido por mandato constitucional (art. 9), aunque la movilización y la huelga se ejercen también de hecho (De la Fuente, 2011). Ante las desvinculaciones de contratistas al asumir la alianza por Chile y el descontento por el reajuste salarial propuesto, hacia fines de 2010 escaló el nivel de conflictividad entre asociaciones sindicales y el gobierno.<sup>77</sup> Desde las entidades representativas de los trabajadores se reconocía que si bien la cantidad de paros en los años posteriores a estas confrontaciones había disminuido, al menos hasta mediados de 2013, por el temor que las desvinculaciones suscitaron entre los empleados que no gozan de estabilidad laboral, las relaciones son cada vez más tensas por la inexistencia de canales de negociación, entre otros factores. Dicho gobierno, por su parte, admitía que la relación no había estado exenta de conflicto, particularmente al inicio de esa gestión, y señalaba que estaba haciendo esfuerzos por entablar vínculos de largo plazo basados en el diálogo, la transparencia y la confianza (Entrevista, 2013). Se reconoce también que el grado de conflictividad varía según la cantidad de sindicatos que actúen en el sector, de modo que es más difícil alcanzar acuerdos en los ámbitos en los que participa un mayor número de entidades (Entrevistas, 2013).

---

libertad sindical y prácticas antisindicales, 11) cobertura de la ley de reajuste del sector público y sus beneficios, una mesa ampliada para tratar diversos temas relevantes en materia de buenas prácticas laborales (véase [http://www.DIPRES.gob.cl/594/articles-94713\\_doc\\_pdf2.pdf](http://www.DIPRES.gob.cl/594/articles-94713_doc_pdf2.pdf)).

<sup>77</sup> Para mayores detalles véase <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2010/11/24/cerca-del-90-de-los-funcionarios-publicos-adhirieron-a-la-huelga/>.

## **2.8. Organización de la Función de Recursos Humanos**

*Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema y, en concreto, con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables (Longo, 2002).*

### **Responsabilización de los directivos (punto crítico 32)**

Como se describirá en el siguiente apartado, en el marco del Programa ChileGestiona se han impulsado iniciativas para empoderar a los directivos y autoridades políticas a través del fortalecimiento de capacidades para la gestión de personal y, a su vez, se han adoptado medidas para responsabilizarlos por su accionar en esta materia. Esta estrategia se acompañó el último trimestre del año 2012 con el denominado “incentivo de gestión”. Este incentivo buscó premiar el aumento del compromiso laboral entendido como la disminución del ausentismo por enfermedad común y la racionalización de horas extraordinarias pagadas, como el menor uso de éstas mismas, ambos indicadores, comparando los datos del último cuatrimestre 2012 con mismo periodo 2011. Se buscó premiar a los Servicios y sus respectivas Subsecretarías con un 80% de la valorización monetaria de dichas mejoras para que fueran invertidos en mejoras ambientales y en capacitación (Entrevistas, 2013). A marzo del año 2014, la DNSC (encargada según la Ley de Presupuestos 2013 de la administración de este incentivo) informó al Ministerio de Hacienda que se había cumplido con objetivo del programa, entregándose durante el mes de Junio de 2013 la entrega de los fondos a los 7 Servicios Públicos que resultaron ganadores del incentivo de gestión y las respectivas 5 Subsecretarías. (Entrevistas, 2013).

### **Institucionalidad del servicio civil (punto crítico 33)**

Históricamente la administración de recursos humanos del Estado chileno estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Presupuestos (DIPRES), y la auditoría de la aplicación de la normativa recaía en la Contraloría General de Chile (BID-DRP, 2006, Iacoviello, 2009).

La LNLT crea la DNSC como una institución responsable de coordinar, supervisar y perfeccionar las funciones del personal de los servicios de la administración civil. Además de desempeñar funciones de carácter asesor y promotor, participa en el diseño de las políticas de administración de personal y colabora con los servicios en la implementación descentralizada de las mismas (Silva, 2011). Las facultades de gestión de las personas están radicadas en los jefes de los servicios u organismos, de modo que el Estado chileno evita tener un sistema central unificado de gestión de los recursos humanos.

El entramado institucional del servicio civil chileno se complementa con una segunda instancia con la que la DNSC comparte roles en lo relativo a la gestión de las personas: la DIPRES. Aunque este

diseño institucional puede generar situaciones de tensión, tiene por objeto balancear los requerimientos de incorporación y desarrollo del capital humano con el equilibrio fiscal.

En una primera fase (2004-06), la de instalación del servicio civil, además de avanzar en la divulgación de la normativa vigente, se elaboró un diagnóstico común en materia de Unidades de Recursos Humanos, que arrojó como resultado la prevalencia de una gestión centrada en procesos normativos y operativos, a partir de lo cual se planteó de inmediato el desafío de dotar a los servicios públicos de competencias estratégicas. Y, en una segunda etapa (2006-10) se impulsó la construcción de un modelo orientador de gestión de las personas, que otorgó un marco conceptual común a las diversas realidades de los servicios públicos a través de: i) la definición de un Modelo de Gestión Estratégica de Recursos Humanos para el Sector Público, ii) la implementación de un Diploma de Gestión de Personas para el Sector Público, dictado por la Universidad Alberto Hurtado y ii) la conformación de una red de apoyo para fortalecer las Unidades de Recursos Humanos, entre otras acciones (Silva, 2011; Iacoviello, 2009; Lavanderos, 2011).<sup>78</sup>

El acompañamiento de la DNSC en el desarrollo de capacidades para gestionar estratégicamente los recursos humanos en los servicios y su rol como validador técnico de los PMG contribuyeron a legitimar al Servicio Civil como un actor central del sistema de gestión de recursos humanos en el sector público (Entrevistas, 2013).

En la fase iniciada en el 2010, a partir del primer cambio de coalición de gobierno, los esfuerzos se dirigen a fortalecer la implementación descentralizada de las políticas de gestión de las personas con el fin de apoyar el cumplimiento de las estrategias sectoriales que permitan ofrecer mejores servicios a la ciudadanía y aumentar la productividad. Para ello, se busca instalar en los servicios mayores capacidades de dirección y gestión de recursos humanos. Pero, en esta oportunidad, el foco deja de estar en las jefaturas de recursos humanos de los servicios para pasar a centrarse en las autoridades políticas y los altos directivos, a la luz de un modelo de principal-agente orientado a fortalecer el rol de los subsecretarios como coordinadores, entre otros aspectos, de la implementación de las políticas de la gestión de las personas. Bajo la premisa de que la gestión descentralizada de las personas está condicionada por el grado de involucramiento de subsecretarios y gerentes (lo que la estrategia anterior no lograba), se busca desarrollar capacidades a ese nivel y, complementariamente, responsabilizarlos por sus acciones y ante los funcionarios a través de la suscripción de convenios y la publicación de políticas de gestión de las personas (Entrevistas, 2013; DNSC, 2013c). Este método se estableció como complemento en el ámbito de la gestión de personas al modelo definido en el Plan ChileGestiona.

Entre las ventajas asociadas a esta estrategia se remarca que la misma: i) empodera a los sectores y los responsabiliza por sus propios resultados, ii) apunta a elementos sustantivos de la gestión y no formales, iii) inserta a la gestión de las personas en el paraguas más amplio de la gestión del Estado (DNSC, 2013c). Sin embargo, desde los servicios se advierte que esta política de la DNSC de focalizar las relaciones en los segmentos directivos genera problemas de transmisión de los contenidos y acciones acordadas hacia los responsables técnicos de su ejecución (Entrevistas, 2013).

La estrategia de reformas experimentales aplicada en el marco del Programa ChileGestiona, por un lado, y el egreso de los PMG de capacitación y evaluación del desempeño, por otro lado, han suscitado percepciones disímiles sobre el papel de la DNSC. Los servicios que se han incluido en las iniciativas

---

<sup>78</sup> Gran parte de estas iniciativas se realizó en el marco del Programa BID de Fortalecimiento de la DNSC (Iacoviello, 2009).

impulsadas en el marco de ChileGestiona<sup>79</sup> han entablado fluidas relaciones con la DNSC, además de experimentar un crecimiento significativo en la calidad de los procesos de gestión de las personas, factores que han contribuido a que la DNSC siga siendo percibido como una instancia que agrega valor al logro de objetivos comunes. En cambio, algunos de los servicios que no participan del programa tienden a percibir, a partir de la eliminación de los PMG de los sistemas de capacitación y evaluación del desempeño, una menor proximidad con la DNSC, por lo que no aprecian del mismo modo sus posibles aportes (Taller RH, 2013).

Algunos de los cuestionamientos sobre el rol y el desempeño de la DNSC se centran en su excesiva focalización en el SADP, particularmente, en los procesos de reclutamiento y selección, así como también en sus limitaciones para establecer estándares transversales a todos los servicios y facilitar la transferencia de buenas prácticas entre las agencias. Es posible que, en parte, la falta de reconocimiento hacia la DNSC provenga del cambio de papel deliberadamente asumido por la entidad, que busca correrse de un rol paternalista a uno de “socio estratégico”, lo cual plantea retos crecientes a las áreas de recursos humanos de las entidades.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> ChileGestiona alcanza a 70 servicios, en los que se desempeña, aproximadamente, la mitad de la dotación del Estado.

<sup>80</sup> Comentario de la DNSC a una versión preliminar de este informe.

### 3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

A continuación se muestran los índices obtenidos en el diagnóstico 2004 (recalculados sobre la base de la nueva metodología calibrada) y las mediciones resultantes del presente relevamiento, con el objetivo de facilitar el análisis comparativo que permita identificar logros alcanzados y desafíos pendientes.

ÍNDICE	2004	2013
<b>Eficiencia</b>	65	85
<b>Mérito</b>	60	67
<b>Consistencia estructural</b>	63	68
<b>Capacidad funcional</b>	61	64
<b>Capacidad integradora</b>	45	50
<b>Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)*</b>	59	67

\* Promedio lineal de los cinco índices.

#### 3.1. Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC)

Desde 2004 el **Índice Agregado de Desarrollo del Servicio Civil** subió de 59 a 67 puntos, con lo cual alcanzó los dos tercios de la máxima calificación posible (100 puntos). Esta variación es el resultado de la evolución positiva de la totalidad de los índices que componen el Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC). Los índices que registraron un crecimiento más significativo son los de eficiencia y mérito, mientras que la evolución de los índices de consistencia estructural, capacidad integradora y capacidad funcional ha sido menor. El índice de eficiencia, además de ser el que más creció, es el que presenta un mayor desarrollo, pues obtiene el 85% de la máxima valoración. Contrariamente, el índice menos desarrollado es el de capacidad integradora, que se ubica en la mitad de la escala. En términos comparados, las valoraciones obtenidas por los índices de eficiencia, consistencia estructural y capacidad funcional se posicionan en el primer lugar en la región.

#### 3.2 Eficiencia (E)

*Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con cuatro puntos críticos.*



ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Eficiencia	3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	3	4
	4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	4	5
	20	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	3	4
	27	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción de los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	3	3

El **índice de eficiencia** es el que más creció desde 2004. Su incremento de 65 a 85 puntos está asociado a una mejora de la generalidad de los puntos críticos que lo componen, que han alcanzado un alto grado de desarrollo en todos los casos (4-5 puntos). La variación se explica por la estabilidad del gasto en personal en relación con el PIB y con las erogaciones totales (punto 4), así como también por la política sostenida de seguimiento del tamaño de las dotaciones por parte de la DIPRES (punto 3). La mejora restante se relaciona con el impulso de una política salarial activa orientada a disminuir las brechas existentes a nivel de los segmentos directivos (punto 20).

### 3.3. Mérito (M)

*Evalúa el grado en que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquéllas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con tres puntos críticos.*

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Mérito	10	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, técnicamente apreciadas, y no arbitrariamente.	3	4

	11	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	3	3
	14	No existen despidos o rescisiones de empleo que, afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	3	4

La subida que ha experimentado el **índice de mérito** (de 60 a 67) se debe a la legitimación y consecuente extensión del SADP hacia otros poderes y niveles de gobierno. Esta mejora también está vinculada a la progresiva utilización de mecanismos de selección competitivos para la incorporación de cargos a contrata, así como también al significativo incremento de la cantidad de aspirantes a partir de la instrumentación de servicios de postulación en línea.

### 3.4. Consistencia estructural (CE)

*Mide el grado de solidez e integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: i) coherencia estratégica, que es la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; ii) consistencia directiva, que es el grado de desarrollo de la función de dirección, la que permite imprimir coherencia transversal a las decisiones en el Estado; y iii) consistencia de procesos, que es la coherencia entre las diferentes áreas de decisión que abarca la gestión de recursos humanos. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con ocho puntos críticos.*

El índice de **consistencia estructural** registra un incremento de 63 a 68 puntos, valoración que lo ubica en un lugar privilegiado en la región. El nivel de desarrollo de esta dimensión del servicio civil se ha profundizado a raíz de dos factores. Por un lado, la DNSC ha logrado una notable institucionalización y legitimación como actor central del sistema de gestión de recursos humanos en el sector público. Progresivamente comienza a ampliarse su margen de actuación, ya que se incorpora a espacios de decisión en los que originalmente la DNSC no estaba incluida. Paralelamente, ha logrado consolidar un esquema de implementación descentralizado que seguramente contribuirá a la eficacia de las políticas de recursos humanos. Más allá de estos logros, el grado de desarrollo medio (2-3) de este punto crítico (33) también pone en evidencia la existencia de futuros desafíos que se detallarán en el último apartado. Por otro lado, la definición de perfiles de cargos se ha instalado como una práctica habitual en la gran mayoría de los servicios.

Los demás puntos críticos que integran el índice se han mantenido estables desde 2004. Parte de ellos presenta un nivel de desarrollo medio (2-3 puntos) y los restantes registran un grado de desarrollo alto (4-5 puntos)

CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Coherencia estratégica	1	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras suele ser alto.	4	4
	6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	3	3
	26	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	3	3
Consistencia directiva	32	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	3	3
	33	Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	2	3
Consistencia de procesos	2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	4	4
	8	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo	2	3
	22	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	4	4

### 3.5. Capacidad funcional (CF)

*Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones: i) competencia (la competencia de los recursos humanos), que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de cualificación profesional; ii) eficacia incentivadora, que refleja el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, al aprendizaje y a la calidad del servicio; iii) flexibilidad, que es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones. Se relaciona con 14 puntos críticos.*

CAPACIDAD FUNCIONAL	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Competencia	5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	4	4
	9	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	2	3
	12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	3	4
	19	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	2	2
	25	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	3	3
Eficiencia incentivadora	16	La dirección suele definir las pautas o los estándares de rendimiento esperado de las personas, de acuerdo con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	4	4
	18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	4	4
	21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	5	4
	23	Los criterios y mecanismos de promoción vinculan esta última al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	3	3
Flexibilidad	7	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	3	3
	13	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	1	2
	15	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	3	3

	17	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	3	3
	24	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	3	3

El **índice de capacidad funcional** registró un leve incremento de 61 a 64 puntos desde 2004. Este resultado es producto del avance de algunos puntos críticos y del retroceso de uno de ellos. El progreso se atribuye a la institucionalización de la definición de perfiles de competencias al interior de los servicios y a su creciente gravitación en los procesos de selección (puntos 9 y 12). A esto se agregan las mayores oportunidades de movilidad horizontal que ofrece tanto la instrumentación de procesos de selección para el ingreso a cargos a contrata como la concursabilidad a nivel directivo, aunque aún persisten trabas legales para la redistribución de personal (punto 15). La retracción del puntaje está asociada a la progresiva ineficacia de los mecanismos de retribución variable, como los estímulos al desempeño. El elevado grado de cumplimiento de las metas planteadas ha transformado a estos incentivos en componentes salariales prácticamente fijos (punto 21).

Los otros puntos que integran el índice de capacidad funcional se han mantenido constantes desde 2004. Su grado de desarrollo oscila entre medio (2-3) y alto (4-5).

### 3.6. Capacidad integradora (CI)

*Evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con cuatro puntos críticos.*

ÍNDICE	Nro.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2004	2013
Capacidad integradora	28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	1	3
	29	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	2	2
	30	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	3	2

	31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	3	3
--	----	--	---	---

Por último, el **índice de capacidad integradora** aumentó de 45 a 50; no obstante, sigue siendo el más rezagado. El balance entre la mejora sustantiva de uno de los puntos críticos que integran el índice y la disminución de otro explican su moderada variación. La mejora se debe a la promoción de la gestión del clima laboral desde la DNSC y la consecuente instrumentación de mediciones de clima en una gran parte de los servicios (83 de una muestra de 171) (punto 28). El deterioro se presenta en materia de relaciones laborales (punto 30). El grado de tensión entre representantes sindicales y funcionarios políticos ha sido creciente, particularmente por la imposibilidad de canalizar institucionalmente el conflicto. Las valoraciones de los restantes puntos que abarca este índice se han mantenido estables y presentan un nivel de desarrollo medio (2-3 puntos).

## 4. CONCLUSIONES

En el diagnóstico de 2004 el servicio civil chileno estaba atravesando una etapa de transición desde una carrera funcionaria estancada y signada por el cuoteo político en los niveles jerárquicos más altos hacia un nuevo sistema instaurado por la Ley de Nuevo Trato Laboral (LNLT), sancionada en 2003, que incluía: i) la creación del SADP, ii) la configuración de una nueva institucionalidad del servicio civil a través de la DNSC y iii) algunas modificaciones al Estatuto Administrativo, entre ellas: la ampliación de la carrera administrativa, la introducción de concursos de promoción interna y el perfeccionamiento de la concursabilidad. El contexto político, económico e institucional, por una parte, y el estilo modernizador de corte incrementalista, por otra, configuraban un escenario propicio para la continuidad de las reformas (BID-DRP, 2006:150; Iacoviello, 2009).

En consonancia con estas proyecciones, el diagnóstico de 2009 remarcaba el sistemático esfuerzo por implantar las nuevas reglas previstas en la LNLT y el consecuente logro de sustantivos avances en materia de instrumentación del SADP, concursabilidad de la administración pública en general e institucionalización de la DNSC. En particular, se destacaba el creciente posicionamiento del SADP como “nave insignia” de la profesionalización en lo que respecta, especialmente, al ingreso meritocrático (Iacoviello, 2009).

La persistencia de determinados factores que dieron originalmente impulso a la modernización, como la estabilidad política y económica, el alto grado de cumplimiento de los marcos legales y el bajo nivel de corrupción percibido,<sup>81</sup> ha contribuido a consolidar este proceso. De hecho, las reformas han seguido una lógica acumulativa, y no sucesiva, cuyo ritmo se ha acelerado ante reacciones frente a casos de corrupción o a presuntas irregularidades. Pero a su vez, este ciclo de modernización gradual ha seguido dos compases distintos. Uno acelerado y urgente, en el caso del nuevo SADP, impulsado por la necesidad de destrabar una crisis política originada por un escándalo de corrupción y que requería, básicamente, la decisión de los actores políticos. Y otro más lento e inercial, que comprendía al vasto universo de la carrera administrativa y cuya transformación no se agotaba en la determinación de los segmentos políticos sino que debía extenderse a los referentes sindicales (Cortázar, 2011). En mayor o menor medida, esta impronta se mantiene vigente. Independientemente de las eventuales crisis ocasionadas por hechos de corrupción, la continuidad del proceso de profesionalización debía enfrentar el primer “test ácido” que representaba un cambio de coalición de gobierno (Iacoviello, 2009; Alberts, Dávila y Valenzuela, 2012). El traspaso de mando a una gestión de color político distinto del que había gobernado durante 20 años no estuvo exento de una serie de prácticas que contribuyeron a poner en duda la subsistencia del SADP. Sin embargo, la reacción de la administración 2010-2014 ante los cuestionamientos que se derivaron de tales hechos y la progresiva ampliación del sistema hacia otros servicios no adscritos, entre otros aspectos, evidencian la voluntad de avanzar en el afianzamiento del SADP. El envío de un nuevo Instructivo Presidencial en marzo 2014 por la administración de la presidenta Bachelet en su segundo periodo muestra una tendencia que sigue líneas similares.

Durante estos años se han seguido produciendo avances bajo el paraguas de esta estrategia de dos pisos, de intensidad, amplitud y claridad divergentes, uno vinculado al SADP y a la institucionalidad del servicio civil, y otro ligado a la carrera administrativa y demás modalidades de vinculación.

---

<sup>81</sup> Junto a Uruguay, en 2012 Chile se ubicaba en el lugar 20 en el Índice de Percepción de la Corrupción, siendo los países sudamericanos mejor posicionados. La probidad es una cualidad que en Chile reviste un alto valor social.

En lo referente al SADP, la legitimidad del sistema en el ámbito político, crisis transicional mediante, sigue creciendo. La progresiva extensión de este sistema hacia otros niveles de gobierno, poderes y servicios no adscritos pone de manifiesto el lugar privilegiado que ha ido adquiriendo este novedoso instrumental en los estamentos políticos. A través de este sistema se busca transparentar, abrir y objetivar los procedimientos de acceso a los niveles directivos.

Se ha procurado perfeccionar los mecanismos de ingreso al SADP ante las conductas adaptativas de una clase política influenciada por un histórico arraigo de prácticas de patronazgo (Entrevistas, 2013; Grindle, 2012). Desde el mismo gobierno se han adoptado medidas orientadas a acotar el margen de discrecionalidad de las autoridades políticas en los procesos de selección, como agilizar los procedimientos o restringir las nominaciones transitorias. Además, los esfuerzos han dejado de focalizarse sólo en la profundización de las instancias de acceso a la luz del principio meritocrático para ampliarse a aspectos ligados a la eficacia del sistema. Para ello, se impulsan acciones destinadas mejorar la calidad de los convenios de desempeño y optimizar la estructura de incentivos salariales de los ADP.

En materia de **institucionalidad del servicio civil** también se registran importantes logros. La estrategia de la DNSC ha dado un giro en estos últimos años, centrándose en la consolidación del esquema de implementación descentralizada de políticas de gestión de las personas, a través de la instalación de capacidades de gestión y dirección a nivel de autoridades políticas y altos directivos. Este aspecto fue precisamente uno de los señalados en el informe de 2009 como clave para garantizar la efectividad y transversalidad de las políticas de recursos humanos (Iacoviello, 2009). Asimismo, el servicio civil comienza a participar en espacios de decisión de los que originalmente estaba excluido, por ejemplo: las mesas de negociación de las políticas salariales y condiciones laborales.

A nivel de **estamentos administrativos no directivos** también se registran progresos. Se ha extendido el uso de procedimientos transparentes, meritocráticos y abiertos para el acceso a cargos a contrata como fruto de la focalización de las políticas de gestión de empleo en este grupo de funcionarios. Esta tendencia podría estar evidenciando una deliberada política de consolidación de este tipo de sistema de empleo como modalidad de contratación dominante en el sector público chileno. Por otra parte, en lo que respecta a las políticas de capacitación y desempeño, los desafíos dejan de centrarse en la instalación formal de los procedimientos para comenzar a enfocarse en la mejora de su calidad e impacto estratégico.

Estos sostenidos avances han redundado en altos niveles de desempeño gubernamental y una creciente confianza en la administración pública. Aunque con algunos altibajos, desde 2004 hasta 2011 el índice de eficacia gubernamental se ha mantenido por encima de los 83 puntos (de una escala de 0-100), superando ampliamente la media de la región sudamericana (48).<sup>82</sup> Igualmente, la confianza en la administración pública ha aumentado de 37,9% en 2005 a 43,1 en 2010.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> La eficacia gubernamental es una de las seis dimensiones comprendidas en los indicadores de gobernabilidad en el ámbito mundial, del Banco Mundial. El índice captura la calidad del servicio civil y su grado de independencia de las presiones políticas, las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad de la formulación e implementación de las políticas públicas y la credibilidad sobre el compromiso del gobierno con tales políticas ([http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)). Los datos han sido extraídos o elaborados en función de la información provista por los indicadores mencionados.

<sup>83</sup> Datos elaborados en base a Latinobarómetro (<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>).



## 4.1. Recomendaciones

Los logros alcanzados han contribuido a afianzar el proceso de profesionalización del servicio civil, pero subsisten desafíos aún pendientes para su efectiva consolidación. Persisten importantes retos en los tres planos identificados: institucionalidad del servicio civil, Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y sistema de gestión de las personas en niveles no directivos. Las asignaturas no resueltas en materia de SADP e institucionalidad del servicio civil están más bien vinculadas a su respectivo fortalecimiento y al perfeccionamiento de una muy bien orientada estrategia que ha logrado avances significativos en el proceso de implementación de ambas dimensiones. En cambio, los aspectos pendientes en lo relativo a los segmentos no directivos requieren definiciones más profundas ante la vaguedad de los lineamientos estratégicos que signó a las reformas impulsadas a este nivel (Cortázar, 2011).

En relación con el SADP, el nivel de cobertura actual es superior al originalmente previsto, pero más allá de su alcance y alto grado de desarrollo, se trata de un sistema que se encuentra aún en proceso de maduración. La transición de un sistema basado en la asignación de cargos según confianza política a otro sustentado en principios meritocráticos no es automática, sino que implica modificar prácticas que están hondamente arraigadas en el ámbito político. La instalación del SADP en el plano discursivo es tan fuerte que no se levantan voces a favor de la supresión del sistema. No obstante, se señala que, solapadamente, la lógica subyacente al viejo mecanismo de designación aflora en la medida en que los actores políticos van “aprendiendo a usar el nuevo sistema” (Entrevistas, 2013). De ahí la necesidad de ir perfeccionando constantemente el sistema a fin de eliminar eventuales manejos políticos que puedan debilitar su institucionalización. Algunas medidas han seguido esa dirección, pero se han materializado vía instructivos presidenciales, y no mediante una modificación legislativa que exprese consenso y garantice así su continuidad.

El proyecto de ley, presentado por el Poder Ejecutivo en agosto de 2013 contenía iniciativas, como la de establecer un tope legal a la vigencia de los nombramientos provisionales o la de fijar una cuota máxima de cargos de segundo nivel jerárquico a ser ocupados vía nominaciones provisorias, que se orientan a acotar la discrecionalidad en los procesos de selección de ADP (DNSC, 2013a). La discusión y el enriquecimiento de tales propuestas en el seno legislativo, y su posterior aprobación, podrían implicar un paso significativo en el proceso de consolidación del SADP.

Por otro lado, en los últimos años se ha trabajado para resolver el dilema entre ampliar la concursabilidad de los niveles directivos mediante la extensión de la cobertura del SADP o enfocar esfuerzos en garantizar el desarrollo armónico de sus distintos componentes (desarrollo, rendimiento y compensaciones, además de la selección por concurso) (Iacoviello, 2009). La estrategia adoptada ha consistido en abordar ambas alternativas en forma concomitante, aunque con resultados más próximos y visibles en materia de ingreso meritocrático. El desafío radica en mantener balanceadas las acciones dirigidas tanto a profundizar la concursabilidad como a consolidar el resto de los subsistemas que integran el SADP, ante el posicionamiento del sistema, principalmente, como medio de acceso competitivo e imparcial.

En estos últimos años se ha desplegado una serie de actividades de inducción y formación dirigidas a adecuar a los directivos ingresantes a sus nuevos roles e instituciones. Pero la prevalencia del componente técnico por sobre el entorno sociopolítico en el que los altos directivos deben operar sigue limitando la efectiva adaptación a sus puestos de trabajo. Si bien todavía no se ha realizado un análisis profundo de las diferencias y semejanzas entre gerentes del sector privado y público en materia de

habilidades de gestión, la experiencia ha ido demostrando que el buen desempeño de los directivos está condicionado por el desarrollo de habilidades específicas para desenvolverse en un ámbito particular como el sector público, en el cual el componente político tiene un peso singular (Arbazúa, 2008; Entrevista, 2013). Aunque se han comenzado a incorporar competencias blandas en los procesos de definición de perfiles de los segmentos directivos, sigue siendo una habilidad poco desarrollada en parte de los gerentes seleccionados. Por ello, es preciso seguir profundizando en el requerimiento de capacidades ligadas a la gestión pública, especialmente, en un escenario en el que se incorporan cada vez más directivos provenientes del sector privado y hay una excesiva valoración de los ejecutivos formados en ese ámbito (Entrevistas, 2013).

En lo relativo a la **institucionalidad del servicio civil**, la ampliación de la cobertura del SADP puede no sólo generar tensiones cuando el sistema se extiende hacia otros poderes y niveles de gobierno, sino también poner en riesgo la credibilidad del mismo partir de la disminución de los estándares de calidad sobre los que se sustentaba y, con ello, el prestigio alcanzado por la DNSC (Entrevista, 2013). La decisiones en materia de extensión del SADP requieren profundos procesos de reflexión en los que, además de evaluarse su impacto en términos de conflicto de poder, se indague acerca de la incidencia que las eventuales adaptaciones del sistema podrían tener sobre su calidad. Es riesgoso que el SADP sea concebido como una receta de prescripción automática sin reparar en las variables contextuales e institucionales que pueden condicionar su pleno funcionamiento.

El margen de acción de la DNSC para gestionar los segmentos no directivos es acotado. El actual diseño institucional sigue sustentándose en un esquema de distribución de funciones entre distintos actores institucionales que, en la práctica, puede generar tensiones ante la existencia de agendas y criterios disímiles (Iacoviello, 2009; Entrevista, 2013). El funcionamiento integral y el rol estratégico del sistema de gestión de las personas pueden verse comprometidos si no logra alcanzarse un equilibrio institucional razonable que favorezca la complementariedad entre los principios de mérito y flexibilidad, y entre criterios de eficiencia fiscal y de gestión.<sup>84</sup> Se han reformulado espacios de actuación, como en el caso de las políticas salariales, que seguramente favorecerán la convergencia de perspectivas y esfuerzos. Resulta oportuno, entonces, revisar las alternativas planteadas con respecto a un posible rediseño institucional que garantice un adecuado balance de principios y criterios, y además un alto nivel de coordinación entre las instancias involucradas.

La **gestión de los estamentos no directivos** requiere definiciones más profundas. La progresiva expansión del sistema de empleo (vía contrata) en detrimento del sistema de carrera no es un hecho inercial sino que parecería tratarse de una política implícita. La priorización de la “capacidad de respuesta” (*responsiveness*) sobre la “autonomía” de la burocracia ha caracterizado este proceso, aunque el mayor desarrollo de mecanismos de selección competitivos para la incorporación de contrata refleja la voluntad de balancear ambos principios. Este equilibrio resulta necesario no sólo para garantizar la continuidad de las políticas sino también para evitar eventuales abusos asociados a una excesiva flexibilización. Una mayor independencia de la administración pública requiere que los procedimientos de ingreso meritocráticos se extiendan a la generalidad de los cargos a contrata, y que además se establezca un sistema de desvinculación más transparente.

En los hechos, el horizonte de permanencia de los empleados a contrata es bastante amplio; no obstante, es necesario que el régimen laboral les asegure ciertas condiciones laborales y mayores

---

<sup>84</sup> El actual Subdirector de Desarrollo de Personas, Alejandro Weber, señala que la actual escisión entre la visión presupuestaria y la gestión de las personas dificulta una mirada estratégica de mediano plazo, y que por eso es necesario integrar ambas perspectivas (Weber, 2013).

posibilidades de desarrollo profesional a fin de que este grupo de funcionarios se fortalezca (Portales, 2009).

Esta política, orientada a consolidar el sistema de posiciones, no sólo demanda una discusión abierta con los diversos actores políticos e institucionales involucrados en la materia, muchos de ellos resistentes a este tipo de modelo, sino que también implica esfuerzos paralelos para no dejar a los funcionarios de carrera en una suerte de estado vegetativo. Cubrir las expectativas de progreso de los agentes a fin de garantizar mayores niveles de motivación y compromiso es una tarea elemental para asegurar el buen desempeño de la administración pública.

Pero más allá de que se configure en forma definitiva un sistema de empleo o de carrera, lo relevante es reemplazar el actual sistema de gestión dual con un único sistema predominante, a fin de evitar las limitaciones que la coexistencia de dos esquemas disímiles implica en términos de desarrollo de políticas de gestión de las personas (Lafuente, 2013 y 2014). Esta transición demandará que el modelo se adapte de manera adecuada a las tradiciones administrativas, los valores culturales y demás factores contextuales que condicionan su efectiva institucionalización.

Además de las restricciones señaladas, la estructura actual de incentivos presenta serias deficiencias para atraer, motivar y retener agentes, así como también para estimular la mejora continua de su desempeño. El sistema salarial es altamente complejo, difícil de administrar, poco transparente y contiene incentivos remunerativos ligados al desempeño que no funcionan de manera eficiente. Transitar hacia la progresiva adopción de los criterios predominantes en la OCDE en materia de política retributiva puede constituirse en un horizonte deseable que contribuya a ordenar el actual esquema salarial. En tal sentido, la simplificación, transparencia, eficiencia, equidad y competitividad del sistema remunerativo deberían transformarse en los ejes de futuras reformas (Lafuente, 2013). Asimismo, es prioritario disociar los resultados de las evaluaciones del desempeño de la asignación de complementos salariales y consolidar su vínculo con el desarrollo de los funcionarios.

Por último, después de años de ejercicio de hecho del derecho a huelga y de la prevalencia de un sistema no regulado de negociaciones colectivas, es preciso avanzar en la definición de un marco legal que regule estos aspectos centrales de las relaciones laborales.

## 5. INDICADORES

### 1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	1.125	<i>Fuente:</i> Elaboración de la Dirección Nacional del Servicio Civil.
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	206.321	<i>Fuente:</i> Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público, 2002-2011; DIPRES. <i>Nota:</i> Se entiende por “cargos administrativos” el total de empleados públicos de la Administración Central, deducidos aquellos que corresponden a exclusiva confianza.
<b>I / II (en porcentaje)</b>	<b>0,55%</b>	

### Peso fiscal del empleo público

#### 2. Nómina salarial del gobierno central / producto interno bruto

I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (millones de pesos chilenos, total año 2011)	4.946.910	<i>Fuente:</i> Informes de ejecución presupuestaria (2011), DIPRES.
II. PIB (millones de pesos chilenos, total año 2011)	112.429.773	<i>Fuente:</i> Informes de ejecución presupuestaria (2011), DIPRES.
<b>I / II</b>	<b>4,4%</b>	

### Incentivos del servicio civil

#### 3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría, cargos directivos que perciben asignación profesional (mensual, pesos chilenos)	2.435.915	<i>Fuente:</i> Tabla de sueldos Ley 18.834 para funcionarios con 0 bienios, DIPRES (2011).
II. Asignación mensual del categoría mínima, cargos no profesionales técnicos, administrativos, auxiliares (mensual, pesos chilenos)	177.041	<i>Fuente:</i> Tabla de sueldos Ley 18.834 para funcionarios con 0 bienios, DIPRES (2011).
<b>I/II</b>	<b>13,8</b>	

**Incentivos del servicio civil****4. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / PIB per cápita**

I. Sueldo promedio Administración Central (anual en pesos chilenos)	23.846.736	<i>Fuente:</i> Informes de ejecución presupuestaria (2011), DIPRES; Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público, 2002-2011, DIPRES.
II. PIB per cápita (anual pesos a precios actuales)	7.009.203	<i>Fuente:</i> Banco Mundial. <i>Nota:</i> Cambio utilizado a 2011 = 483,36 pesos. (Banco Central de Chile.)
<b>I/II</b>	<b>3,4</b>	

**Incentivos del servicio civil****5. Sueldo gubernamental promedio del gobierno central / sueldo promedio del sector privado**

I. Sueldo promedio Administración Central (mensual en dólares de EE.UU.)	1189,5	<i>Fuente:</i> Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI): ingreso medio mensual de los ocupados por características ocupacionales (octubre a diciembre de 2011), cuadro 10; <i>Nota:</i> Cambio utilizado a 2011 = 483,36 pesos. (Banco Central de Chile.)
II. Sueldo promedio del sector privado (en dólares de EE.UU.)	824,3	<i>Fuente:</i> Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (NESI): ingreso medio mensual de los ocupados por características ocupacionales (octubre a diciembre de 2011), cuadro 10. <i>Nota:</i> Cambio utilizado a 2011 = 483,36 pesos. (Banco Central de Chile.)
<b>I/II</b>	<b>1,44</b>	

**Dotación del servicio civil****6. Número total de empleados públicos en el gobierno central / población total**

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central	207.446	<i>Fuente:</i> Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público (2002-2011), DIPRES.
II. Población total	17.248.450	<i>Fuente:</i> Estadísticas vitales, informe anual 2011, del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
<b>I/II</b>	<b>0,012</b>	

**7. Gasto público total del gobierno central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del gobierno central**

I. Gasto público total de la Administración Central (millones)	20.850.637	<i>Fuente:</i> Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2011, DIPRES.
II. Número total de empleados públicos de la Administración Central	207.446	<i>Fuente:</i> Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público (2002-2011), DIPRES.
<b>I / II</b>	<b>100,5</b>	

## 6. TABLA DE SÍNTESIS

	Situación a diciembre de 2004	Situación en abril de 2013
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A diferencia de otros países de la región, Chile presenta estabilidad económica y política, lo que favorece la implementación de reformas.</li> <li>• El crecimiento económico y las políticas sociales permitieron reducir la pobreza a la mitad en 10 años (del 40% al 20%).</li> <li>• La estabilidad política y la continuidad de la coalición gobernante a lo largo de tres períodos consecutivos (Aylwin, Frei, Lagos) ayudaron mucho a la generación de este contexto propicio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El país mantiene el buen desempeño económico (excepto durante la crisis 2009), y la pobreza ha seguido descendiendo gracias al crecimiento económico y al énfasis puesto en la creación de una red de protección social.</li> <li>• Las reformas promovidas en las últimas dos décadas han sido graduales y han estado enmarcadas en el paradigma de la Nueva Gerencia Pública.</li> <li>• La actual agenda de modernización se orienta a consolidar un Estado transparente, participativo y eficiente.</li> <li>• Se impulsó ChileGestiona, un programa piloto que busca aumentar la productividad y responsabilización de los directivos.</li> </ul>
Marco legal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Constitución establece en su art. 38 que una ley orgánica determinará la organización básica.</li> <li>• La Ley 18.575/86 establece los principios generales de la carrera, lo cual ha sido luego complementado con la Ley 18.834/89 (Ley de Estatuto Administrativo).</li> <li>• Se añaden leyes orgánicas de cada servicio (lo que determina el número de funcionarios) y las normas que rigen el marco presupuestario.</li> <li>• En 2003, sin suprimir los marcos normativos señalados, se sanciona la Ley de Nuevo Trato Laboral. El diagnóstico que apoyó su formulación señalaba el colapso de la carrera y la falta de garantías de idoneidad, mérito y transparencia. Una de sus principales innovaciones fue la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prácticamente no ha habido modificaciones normativas, a pesar que se han enviado al congreso varios proyectos de ley sobre el tema.</li> <li>• Las iniciativas han buscado ampliar la cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) hacia servicios no adscritos, poderes y niveles de gobierno.</li> <li>• Otras medidas se han orientado a abreviar el plazo del procedimiento de selección ADP y acotar el margen para nominar directivos provisionalmente.</li> </ul>

<b>Análisis organizativo de la función de recursos humanos</b>	<p><b>Puntaje: 50</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta centralización de la gestión de recursos humanos en la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda bajo criterio de disciplina fiscal (responsabilidad en los temas ligados al Estatuto Administrativo).</li> <li>• Dirección Nacional del Servicio Civil recientemente creada, dependiente del Ministerio de Hacienda (hasta entonces no existía un área que asumiera directamente la administración de los RRHH). Tiene la misión de diseñar e implementar políticas de personal de manera descentralizada.</li> <li>• También se creó el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), para conducir la selección de los directivos.</li> <li>• Desarrollo desigual de las áreas de recursos humanos en los organismos.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 60</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las nuevas áreas creadas por la LNTL (DNSC, CADP) lograron una notable institucionalización y el reconocimiento público.</li> <li>• La DIPRES conserva la autoridad sobre la planificación de los recursos humanos y la política de remuneraciones.</li> <li>• El complejo diseño institucional genera ciertas tensiones entre las áreas, pero ha logrado funcionar sin mayores obstáculos.</li> <li>• Los esfuerzos se orientaron a instalar capacidades en el segmento político y a nivel directivo a los fines de garantizar la aplicación descentralizada de las políticas de gestión de las personas.</li> <li>• Algunas entidades siguen en contacto directo con la DNSC por la vía de los programas piloto, pero muchas vieron debilitados sus vínculos a partir del egreso de los PMG de Capacitación y Evaluación, a partir de lo cual se suscitaron percepciones disímiles sobre el papel del servicio civil.</li> </ul>
<b>Planificación</b>	<p><b>Puntaje: 73</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza en el marco de una alta disciplina fiscal, y una gestión del personal muy centralizada en la DIPRES, con escasa participación de instancias institucionales y regionales.</li> <li>• Sistema de control de gestión orientado a resultados, institucionales y grupales, asociados a remuneración variable según la nueva ley.</li> <li>• Flexibilidad otorgada por sistemas de contrataciones (“a contrata” y por honorarios) con marcos legales adecuados y beneficios igualados a los de las plantas permanentes.</li> <li>• Sistemas de información centralizados en la DIPRES (Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado, SIGFE). En desarrollo el Sistema de Información de Personal de la Administración Pública (SIAPER). El sistema del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence) concentra información sobre capacitación.</li> <li>• Alto nivel de formación y distribución equilibrada de las dotaciones, pero déficit en términos de competencias y habilidades. Obstáculos normativos para la redistribución de personal.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 80</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de plantas concentrada en la DIPRES (para garantizar la disciplina fiscal).</li> <li>• Se advierte cortoplacismo y sesgo fiscalista en la planificación de las dotaciones centrada en la DIPRES.</li> <li>• Ante la persistente rigidez en la planificación de recursos humanos, las necesidades de personal son cubiertas a través de sistemas de contratación flexibles</li> <li>• Sofisticado sistema de metas y resultados (Balance de Gestión Integral, Programa de Mejoramiento de Gestión, convenios de desempeño).</li> <li>• Énfasis en la optimización de los sistemas de información: Desarrollo Barómetro.</li> <li>• Equilibrada distribución del personal.</li> <li>• Estabilidad del gasto en personal en relación con el PIB y con las erogaciones totales.</li> <li>• Progresiva tecnificación de las plantas.</li> <li>• El Modelo de Gestión de Personas promovido ha contribuido a alinear las decisiones de gestión de las personas con las prioridades estratégicas.</li> </ul>

<b>Organización del Trabajo</b>	<p><b>Puntaje: 47</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema flexible, sin clasificación de puestos formal.</li> <li>• Definición de perfiles al momento de la selección. Situaciones de “contrataciones permanentes”.</li> <li>• Perfiles de puestos con énfasis en la titulación y la experiencia.</li> <li>• Para la ADP, la elaboración de los perfiles cuenta con la participación de expertos y se pone el foco en las competencias.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 60</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El amarre normativo de las plantas y la antigüedad de las leyes de estructura funcional imprimen rigidez a la gestión de puestos.</li> <li>• Con el objeto de no generar aún más rigidez, se ha implementado una política deliberada de no obligar a los servicios a aplicar las definiciones vigentes en los procesos de selección y de evitar el desarrollo de manuales formales de puestos.</li> <li>• Los perfiles de puestos son definidos en la instancia de reclutamiento de personal.</li> <li>• La concursabilidad (ADP, tercer nivel jerárquico y resto de la administración), las asesorías y los PMG han generado avances en la incorporación de criterios técnicos para la definición de perfiles.</li> <li>• En el caso de los ADP, los perfiles incluyen competencias genéricas y específicas. Se incorporaron lineamientos del convenio de desempeño en el perfil de los directivos.</li> </ul>
<b>Gestión del Empleo</b>	<p><b>Puntaje: 53</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de concursos recientemente reglamentados, pero con ausencia de pautas comunes y un fuerte sesgo político en lo relativo a los directivos.</li> <li>• Posibilidad de apoyarse en consultores privados para garantizar mayor transparencia en el proceso.</li> <li>• Ingreso de los contrata y por honorarios de acuerdo con lo dispuesto por la autoridad del servicio, sin concursos previos.</li> <li>• La creación del SADP implica la incorporación a carrera de puestos directivos de tercer nivel y la inclusión de criterio meritocrático para puestos de confianza.</li> <li>• Incipiente uso de la gestión por competencias en los concursos.</li> <li>• Posibilidad de movilidad funcional y geográfica al interior del organismo pero restricción a la movilidad horizontal entre organismos (el servidor pertenece a un servicio en particular y no al conjunto de la administración).</li> <li>• Alta estabilidad de los funcionarios en sus cargos. En la práctica, el cese se produce por renuncia, jubilación, incumplimiento de obligaciones, etc. Se prevé la desvinculación por mal desempeño pero este recurso se utiliza muy poco. Fuerte resistencia gremial a los despidos de funcionarios de planta e, incluso, a contrata.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 63</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerte avance de la concursabilidad en el SADP y disminución de los cargos de libre designación, lo que se contrarresta con la ampliación de la planta de contrata.</li> <li>• La instrumentación de sistema de postulación en línea ha contribuido a transparentar y divulgar el proceso de selección. Crecieron las postulaciones para cargos directivos, pero aún son fluctuantes en períodos de cambio de gobierno.</li> <li>• La auto-imposición de restricciones para designaciones transitorias y tramitaciones, más la sustancial extensión horizontal y vertical del sistema, reflejan la voluntad de superar crisis y consolidar el sistema.</li> <li>• También se ha promovido desde la DNSC la concursabilidad de contrata (pero no así de personal de planta).</li> <li>• Los procesos de selección de ADP se basan en la definición de perfiles de competencias. A los aspirantes a ocupar cargos a contrata se les puede exigir requisitos ligados a la titulación, experiencia y, en gran parte de los casos, determinadas habilidades.</li> <li>• Elevada movilidad en el segmento directivo pero todavía escasa en el ámbito de la administración central, lo cual incluye el tercer nivel jerárquico. Creación de oportunidades de movilidad a nivel de contrata mediante el desarrollo de procedimientos de selección competitivos.</li> <li>• Las desvinculaciones de ADP tienden a aumentar ante un cambio de gobierno.</li> <li>• Inamovilidad del personal de planta y tendencia a la alta permanencia del personal a contrata. No obstante, los cambios de coalición produjeron desvinculaciones de contrata que culminaron en fuertes reclamos sindicales y medidas para evitar remociones arbitrarias.</li> <li>• Está previsto el despido por mal desempeño, pero en la práctica no se aplica.</li> </ul>



<b>Gestión del Rendimiento</b>	<p><b>Puntaje: 73</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existen cuatro herramientas de evaluación: individual, grupal, institucional (PMG) y de jefes superiores de servicio (convenios de desempeño).</li> <li>• Evaluación individual anual distorsionada, con tendencia a la calificación benevolente.</li> <li>• Se considera que la evaluación grupal funciona mejor que la individual.</li> <li>• La evaluación institucional muestra una calidad heterogénea de aplicación en los diferentes servicios.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 73</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avanzado sistema de gestión del rendimiento que incluye mecanismos de evaluación del desempeño institucional (PMG), colectiva e individual.</li> <li>• Los mecanismos de evaluación institucional han contribuido a establecer estándares de calidad.</li> <li>• Los sistemas de evaluación institucional, colectivo e individual, según el caso, presentan un manifiesto sesgo benevolente, alto formalismo y escaso contenido estratégico.</li> <li>• Se busca avanzar de un sistema de evaluación institucional centrada en los procesos a un sistema orientado a resultados.</li> <li>• Se promueve el tránsito de un sistema focalizado en las calificaciones a un modelo integral de desempeño.</li> </ul>
<b>Gestión de la Compensación</b>	<p><b>Puntaje: 70</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Régimen de remuneraciones centralizado en la DIPRES (lo que le da coherencia) pero rígido.</li> <li>• Estructura retributiva básica + incrementos variables por resultados colectivos e institucionales.</li> <li>• Las retribuciones variables estimulan el desempeño grupal.</li> <li>• Sueldos poco competitivos en niveles jerárquicos y de profesionales (dos o tres veces menores). Por ello se previó una suma complementaria a la remuneración ordinaria en el caso del SADP.</li> <li>• Competitividad en niveles de auxiliares y administrativos en relación con el sector privado.</li> <li>• Existencia de beneficios sociales básicos.</li> <li>• Diferencias entre el sector público y el privado en cuanto a cotizaciones de pensión.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 70</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La gestión de la compensación es centralizada, ordenada y apegada a criterios fiscales, aunque también algo rígida.</li> <li>• Se observan inequidades intersectoriales por la coexistencia de distintas escalas, la multiplicidad de adicionales y la distribución de funciones críticas; inequidades internas por la diferencia salarial de honorarios, e inequidades externas por falta de competitividad de las remuneraciones de directivos en determinados sectores.</li> <li>• Se impulsan políticas orientadas a equiparar las remuneraciones de los ADP con las de sus pares del sector privado</li> <li>• Los incentivos variables son percibidos como componentes prácticamente fijos por el fácil alcance de las metas asociadas a los mismos, con lo cual se desvirtúa su funcionalidad en tanto estímulos al rendimiento.</li> <li>• Se introducen beneficios remunerativos por calidad de servicios.</li> <li>• Se han creado incentivos no remunerativos que premian la innovación.</li> </ul>

<b>Gestión del Desarrollo</b>	<p><b>Puntaje: 60</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Carrera estancada con bajo grado de movilidad vertical y fuerte incidencia de la antigüedad en las promociones, aunque se espera su reactivación con la nueva ley.</li> <li>• Carrera cerrada al interior del organismo, sin diseño de carreras horizontales.</li> <li>• La capacitación se orienta a los objetivos organizacionales y es administrada por cada organismo de acuerdo con Proyectos y Programas Especiales.</li> <li>• Bajo promedio de actividades de capacitación por cada funcionario (en promedio, una vez cada dos años).</li> <li>• Se elaboraron programas de formación de competencias para directivos públicos (posgrados de gestión pública).</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 64</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si bien no se dispone de información relativa a las promociones, se estima que los concursos internos y ascensos han sido excepcionales. La percepción es que se han desarrollado menos que los concursos de ingreso y del tercer nivel jerárquico.</li> <li>• El modelo de formación está descentralizado.</li> <li>• A través del PMG Capacitación se promovió el desarrollo del ciclo de gestión de la capacitación (identificación de necesidades, implementación, evaluación).</li> <li>• Ante el excesivo énfasis en el cumplimiento formal de metas de capacitación y la desvinculación de las actividades de formación de los objetivos estratégicos, se está promoviendo la medición de la transferencia de conocimientos al puesto.</li> <li>• Desarrollo de programas de inducción de ADP de carácter permanente y temporario. Generación de redes de contacto y aprendizaje a nivel directivo.</li> </ul>
<b>Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales</b>	<p><b>Puntaje: 45</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El clima organizacional y la comunicación no son prioridades.</li> <li>• Ausencia formal de mecanismos de negociación colectiva, pero se desarrollan en la práctica.</li> <li>• La huelga está prohibida para los trabajadores del sector público, pero en los hechos es utilizada como recurso para la negociación.</li> </ul>	<p><b>Puntaje: 50</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas orientadas a promover la sistematización de las mediciones de clima laboral y la implementación de planes de mejora.</li> <li>• Recientes mediciones muestran que una gran cantidad de servicios realiza mediciones de clima laboral.</li> <li>• Se han impulsado acciones orientadas a mejorar las condiciones ambientales de los funcionarios.</li> <li>• En el ámbito de las convenciones colectivas se han conformado diversas mesas de trabajo sobre calidad del empleo y de las condiciones laborales.</li> <li>• El nivel de conflictividad se incrementó en el marco de las desvinculaciones producidas con el cambio de coalición en el año 2010.</li> </ul>

## 7. FUENTES DE OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN

### 7.1. Referencias bibliográficas

- Abarzúa, E. 2008. “¿Una política sin políticos? La concursabilidad en el Sistema de Alta Dirección Pública”. *Observatorio económico*, 26 de la Universidad Alberto Hurtado.
- . 2010. “Las presiones y tensiones en el sistema de Alta Dirección Pública”. *Observatorio económico*, 41 de la Universidad Alberto Hurtado
- Alberts, S., M. Dávila y A. Valenzuela. 2012. “Chile”. En: Peters y Alba (eds.), *Handbook on Public Administration in Latin America* (versión preliminar).
- ANEF (Agrupación Nacional de Empleados Fiscales). 2013. *Propuesta Programática para un Nuevo Chile*. Santiago de Chile: ANEF.
- Araya Moreno, J. E. y D. Burgos. 2012. “La formación en políticas públicas como un referente de la profesionalización del sector público chileno”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- Arenas de Mesa, A. y H. Berner Herrera. 2010. *Presupuesto por resultados y la consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Santiago de Chile: DIPRES.
- Banco Mundial. 2008. “Chile: estudio de evaluación en profundidad del programa de mejoramiento de la gestión (PMG)”. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en.
- . 2013. “Chile. Panorama general”. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>.
- . 2014. *Improving Government Performance through Pay Flexibility in the Civil Service Main Findings from a Multi-Country Study*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2006. “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington, D.C.: BID.
- . 2011. “Estrategia de país con Chile”. Washington, D.C.: BID. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36599695>.
- CADP (Consejo de Alta Dirección Pública). 2010. *Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública, enero de 2009 a diciembre de 2010*. Santiago de Chile: CADP.
- . 2012. Acta de la Sesión Ordinaria Núm. 674, del 11 de diciembre. Santiago de Chile: CADP.

- CED (Centro de Estudios del Desarrollo). 2010. *Asuntos Públicos. Informe 838. Política. Reformas a la Alta Dirección Pública*. Santiago de Chile: CED. Disponible en <http://www.ced.cl/ap/wp-content/uploads/2010/09/838.pdf>.
- CDH (Centro de Derechos Humanos). 2013. *Registro de casos de corrupción*. Santiago de Chile: CDH. Disponible en [www.cdh.uchile.cl/corrupcion/pdf/Casos\\_Chile.pdf](http://www.cdh.uchile.cl/corrupcion/pdf/Casos_Chile.pdf).
- Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile. 2013. *Informe final sobre convenios de desempeño. Rediseño de los convenios de desempeño de los Altos Directivos Públicos*. Santiago de Chile: UC.
- ChG (ChileGestiona). 2013. Consultas a la página web en <http://www.chilegestiona.cl/>. Santiago de Chile: ChG.
- Cortázar Velarde, J. C. 2011. “Aprendiendo a partir de la reforma del servicio civil en Chile. Algunas lecciones de interés para países latinoamericanos”. *Reforma y democracia*, 49 (febrero).
- Costa, R. y M. Waissbluth. 2007. “Tres años del sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balance y perspectivas”. Documentos de trabajo de la serie gestión (septiembre).
- CRE (Consortio para la Reforma del Estado). 2010. “Personas en el Estado: hacia un país de clase mundial”. Santiago de Chile: Consortio para la Reforma del Estado.
- Cunill Grau, N. 2009. “La modernización de la gestión pública en Chile y su impacto en el proceso de descentralización”. Programa Capacidades: fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización, un programa de InWent para los países andinos.
- Del Barrio Vásquez, D. 2012. “Consistencia de las políticas de capacitación en la orientación de la profesionalización de los organismos públicos de Chile”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- De la Puente, R. 2011. “Empleo público y derechos laborales”. En: J. Ensignia y A. Führer (eds.), *Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de hoy*. Santiago de Chile: Chile 21, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- DIPRES (Dirección de presupuesto). 2012a. *Estadísticas de recursos humanos del sector público 2011-2012*. Santiago de Chile: DIPRES.
- , 2012b. *Informe de finanzas públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2013*. Santiago de Chile: DIPRES.
- , 2013. Consultas a la página web en <http://www.DIPRES.gob.cl/>. Santiago de Chile: DIPRES.
- DNSC (Dirección Nacional de Servicio Civil). 2009. *Balance de gestión integral 2009*. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2010a. *Balance de gestión integral 2010*. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2010b. *Orientaciones, planificación y gerenciamiento en gestión de personas: caso aplicado a perfiles*. Santiago de Chile: DNSC.

- , 2011a. *Balance de gestión integral 2011*. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2011b. *Gestión del desempeño en servicios públicos*. Santiago de Chile: DNSC, Subdirección de Desarrollo de las Personas.
- , 2012a. *Guía práctica para gestionar la capacitación en los servicios públicos*. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2012b. *Modelo de gestión de personas para la administración central del Estado*. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2012c. *Plan de desarrollo institucional 2012-2014*. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en [http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/plan\\_desarrollo\\_institucional\\_2012-2014.pdf](http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/plan_desarrollo_institucional_2012-2014.pdf).
- , 2012d. *Orientaciones para la gestión del clima laboral en los servicios públicos*. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2013a. Consultas a la página web disponible en <http://www.serviciocivil.gob.cl>. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2013b. *Reporte Estadístico Mensual de Alta Dirección Pública (febrero)*. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en <http://www.serviciocivil.gob.cl/reportes-estad%C3%ADsticos-mensuales-de-alta-direcci%C3%B3n-p%C3%BAblica>.
- , 2013c. *Servicio civil en Chile y modernización del Estado. Nuevos impulsos, avances y desafíos de la modernización de la gestión de personas en el Estado*. Santiago de Chile: DNSC.
- Egaña, R. 2011. “¿Tapados en la Alta Dirección Pública?”. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Disponible en <http://www.uchile.cl/noticias/70522/prof-rodrigo-egana-tapados-en-la-alta-direccion-publica>.
- Grindle, M. 2012. *Job for the Boys. Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hansen Cruz, Ch. y R. Lavanderos Werner. 2011. “Políticas de desarrollo de las personas en el sector público: balance y proyecciones”. En: J. Ensignia y A. Führer (eds.), *Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de hoy*. Santiago de Chile: Chile 21, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Iacoviello, M. y P. Amaya 2009. *Diagnóstico institucional del Sistema de Servicio Civil. Evaluación final del Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil*. Washington, D.C.: BID, Gobierno de Chile.
- Iacoviello, M., M. Llano y L. Strazza. 2011. “Profesionalización de altos cargos de dirección pública en América Latina”. *Desigualdade & Diversidade* (revista de ciências sociais da PUC- Rio, dossiê especial: “Gobernos de izquierda, sociedade civil e nomeações para cargos públicos”).
- Iacoviello, M. y L. Zuvanic. 2006. “Informe de situación del servicio civil en Chile”. En BID “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina”. Washington, D.C.: BID.

- Ibáñez de San Martín, M. A. 2011. “Estabilidad laboral en el empleo público: balance y proyecciones”. En: J. Ensignia y A. Führer (eds.), *Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de hoy*. Santiago de Chile: Chile 21, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Irarrázaval, I. e I. Arteaga. 2012. “Impacto de la evaluación: aprendizajes del caso chileno”. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30- de octubre al 2 de noviembre.
- Lafuente, M. 2013. “La gestión de personas en el Estado en Chile: Perspectiva comparada”. Seminario Internacional de Modernización de la Gestión Pública en Chile: 10 años del Servicio Civil. Santiago de Chile, 29 de agosto.
- . 2014. “La Gestión de Personas en Chile. El Mundo más allá del Sistema de Alta Dirección Pública”, en PUBLIC No. 30, ESADE. Barcelona.
- Longo, F. 2002. “Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil”. Diálogo Regional de Políticas. Washington, D.C.: BID.
- MH (Ministerio de Hacienda). 2012. *Estado de la Hacienda Pública. Presentación del Ministerio de Hacienda*. Santiago de Chile: MH.
- Olavarría Gambi, M. 2012. “La institucionalización y gestión estratégica del acceso a la información y la transparencia activa en Chile”. Santiago de Chile: Consejo para la Transparencia. (Documento revisado por el BID.)
- Olavarría Gambi, M., B. Navarrete Yáñez y V. Figueroa Huencho. 2011. “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Evidencia desde un estudio de caso”. En: *Política y Gobierno*, Vol. XVIII, Núm. 18 (primer semestre).
- Portales, C. 2009. *Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile. Un mejor Estado para Chile*. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.
- Ramírez Alujas, A. 2007. “Hacia un modelo de excelencia en alta dirección y gestión de personas para el sector público: la experiencia de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile”. XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- Rodríguez Ramírez, M. E. 2012. “Sistema de Alta Dirección Pública” XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- Silva Durán, F. 2011. “Profesionalización de la función pública: la experiencia chilena (reforma 2003-2011)”. *Desigualdade & Diversidade* (revista de ciências sociais da PUC- Rio, dossiê especial: “Gobernos de esquerda, sociedade civil e nomeações para cargos públicos”).
- SIAPER (Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado). 2013. Consultas al sitio web disponible en <http://siaper.contraloria.cl>.

Waissbluth, M. 2008. “Alta Dirección Pública: una reforma contracultural”. *Comentario Nacional* (septiembre):391-394. Disponible en [http://www.mariowaissbluth.com/descargas/adp\\_mensaje.pdf](http://www.mariowaissbluth.com/descargas/adp_mensaje.pdf).

-----, 2012. “Alta dirección pública: pronóstico reservado”. Disponible en [http://blog.latercera.com/blog/mwaissbluth/entry/alta\\_direcci%C3%B3n\\_p%C3%BAblica\\_pron%C3%B3stico\\_reservado](http://blog.latercera.com/blog/mwaissbluth/entry/alta_direcci%C3%B3n_p%C3%BAblica_pron%C3%B3stico_reservado).

Weber, A. 2013. “El servicio civil y la modernización del Estado. Prioridades gubernamentales, avances y desafíos de un proceso continuo”. Seminario Internacional de Modernización de la Gestión Pública en Chile: 10 años del Servicio Civil. Santiago de Chile, 29 de agosto.

## **7.2. Normativa**

Constitución Política de la República de Chile de 1980.

Ley 18.834: Estatuto Administrativo.

Ley 19.296: Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado.

Ley 19.553: Asignación de Modernización.

Ley 19.882 de Nuevo Trato Laboral.

Ley Orgánica Constitucional 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado

Decreto 1.539/00 del Ministerio de Relaciones Exteriores, por el cual se promulga el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública.

Decreto Supremo 69/04 del Ministerio de Hacienda: Reglamento sobre concursos del Estatuto Administrativo.

Instructivo Presidencial 2/06: Código de Buenas Prácticas Laborales.

Instructivo Presidencial 007 /10 sobre el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública.

Instructivo Presidencial 1/13 sobre el adecuado funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública.

Oficio Circular N°44/12 del Ministerio de Hacienda sobre proceso de renovación del personal a contrata

### 7.3 Sitios web consultados

Institución	Sitio web
Banco Mundial	<a href="http://www.worldbank.org">www.worldbank.org</a>
CLAD	<a href="http://www.clad.org.ve">www.clad.org.ve</a>
Dirección Nacional de Servicio Civil	<a href="http://serviciocivil.gob.cl">serviciocivil.gob.cl</a>
Dirección de Presupuesto	<a href="http://www.DIPRES.gob.cl">http://www.DIPRES.gob.cl</a>
Modernización y Gobierno Digital, del Ministerio Sec. Gral. de la Presidencia (Segpres)	<a href="http://w.modernizacion.gob.cl">w.modernizacion.gob.cl</a>
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	<a href="http://www.iadb.org">http://www.iadb.org</a>
Latinobarómetro	<a href="http://www.latinobarometro.org">http://www.latinobarometro.org</a>
ChileGestiona	<a href="http://www.chilegestiona.cl">http://www.chilegestiona.cl</a>
SIAPER	<a href="http://siaper.contraloria.cl">http://siaper.contraloria.cl</a>
Portal de Empleos Públicos	<a href="http://www.empleospublicos.cl/">http://www.empleospublicos.cl/</a>
Sistema de Capacitación	<a href="http://www.sispubli.cl">http://www.sispubli.cl</a>
Indicadores de gobernabilidad en el ámbito mundial, del Banco Mundial	<a href="http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp">http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp</a>

### 7.4. Talleres y entrevistas

Los talleres y entrevistas se realizaron los días 30 de abril, 2 y 3 de mayo de 2013 bajo la coordinación de Mercedes Llano.

Actividad	Entrevistas individuales y grupales
<b>Entrevistas individuales</b>	
Nombre	Cargo a la fecha de la entrevista
Alejandro Weber	Subdirector de Desarrollo de las Personas (DNSC)
Eduardo Abarzúa	Académico de la Universidad Alberto Hurtado
Cristián Plisscoff	Universidad de Chile



Lorena Pérez	Jefa de División de Gestión Interna, DNSC
Solange Garreaud	Subdirectora de Alta Dirección Pública
José Antonio Tanhuz	Asesor de la Subdirección de Racionalización y Función Pública de la DIPRES.
Eduardo Barros	Académico de la Pontificia Universidad Católica en la Escuela de Administración
Beatriz Corbo	Consejera, Consejo de Alta Dirección Pública (CADP)
Cristián Irrarrázaval	Unidad de Seguimiento y Acompañamiento de ADP
Ignacio Irrarrázaval	Académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile
Mauricio Olavarría	Académico Universidad de Santiago de Chile
Francisco Silva	Jefe de División Jurídica (DNSC)
Raúl de la Puente	Presidente de ANEF
Salvador Valdés	Ministro de Hacienda en temas de Modernización del Estado. Delegado Presidencial para la Gestión Pública hasta Marzo 2014 (telefónica)
<b>Entrevista grupal 1</b>	
Alejandro Weber	Subdirector de Desarrollo de las Personas (DNSC)
Carolina Aguilera Leyton	Coordinadora Subdirección de Desarrollo de las Personas
<b>Entrevista grupal 2</b>	
Hugo Marchant Guzmán	Coordinador de la Unidad de Gestión del Desempeño
Claudia Cerda Ríos	Coordinadora de la Unidad de Gestión del Desarrollo
Delia Cerda Díaz	Coordinadora de la Unidad de Desarrollo Organizacional
Carlos Vega Solís	Coordinador de Reclutamiento y Selección

<b>Taller de áreas de recursos humanos</b>		
<b>Institución</b>	<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>
Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC)	Jorge González Otero	Encargado del Subdepartamento de Personal
Fondo Nacional de Salud (Fonasa)	Gustavo Tapia	Profesional de Desarrollo Organizacional / Capacitación

Instituto Nacional de Propiedad Industrial (Inapi)	Carla Vanelli Alarcón	Encargada del Departamento de Recursos Humanos
Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji)	Emilio Valenzuela de Rodt	Director de Departamento Gestión de Personas
Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)	Angélica Mouat Oportus	Jefa del Departamento de las Personas
Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)	Jorge Vega Saavedra	Jefe del Departamento de Desarrollo de las Personas
Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin)	Andrea Astudillo	Jefa de Desarrollo Organizacional
Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin)	Nicole Espinoza	Departamento de Personas
Servicio Nacional de Menores (Sename)	Mauricio Tapia Dupuy	Jefe del Departamento de Personas
Subsecretaría de Telecomunicaciones	Rodrigo Bustamante Rojas	Jefe del Departamento de Gestión de Personas
Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo	Eliana Canelo	Encargada de la Unidad de Gestión del Desempeño
Tesorería General de la República	Daniela Díaz	Jefa de la Unidad de Capacitación

## 8. ABREVIATURAS

ADP	Altos Directivos Públicos
ANEF	Asociación Nacional de Empleados Fiscales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADP	Consejo de Alta Dirección Pública
CBC	Comités Bipartitos de Capacitación
CBPL	Código de Buenas Prácticas Laborales
CDC	Convenio de Desempeño Colectivo
DIPRES	Dirección de Presupuesto
DNSC	Dirección Nacional de Servicio Civil
IDSC	Índice de Desarrollo del Servicio Civil
LNTL	Ley de Nuevo Trato Laboral
PIB	Producto interno bruto
PMG	Programas de Mejora de Gestión
SADP	Sistema de Alta Dirección Pública
Sence	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
Sernam	Servicio Nacional de la Mujer
SIAPER	Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado