

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA

2024



AUTOR:
ANDRÉS CORRALES
EDITORA:
SANDRA NARANJO BAUTISTA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina

Chile (2024)

Andrés Corrales Angulo

Sandra Naranjo Bautista (editora)

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

Corrales Angulo, Andrés.

Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile 2024 / Andrés Corrales Angulo;
editora, Sandra Naranjo Bautista.

p. cm. – (Monografía del BID ; 1227)

Incluye referencias bibliográficas

1. Civil service-Chile. 2. Chile-Public employees. 3. Public administration-Chile. 4. Human capital-
Chile. I. Naranjo, Sandra, editora. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación
para Servir al Ciudadano. IV. Título. V. Serie.

IDB-MG-1227

Códigos JEL: D73, H10, H11, H83, J45, N46, P48

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

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID. En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Nótese que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

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



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Resumen*

Este documento analiza las mejoras importantes que ha logrado Chile, líder regional en administración pública, que han permitido que su administración pública sea eficaz, proactiva y orientada al bienestar del pueblo. La publicación resume valiosas lecciones para los otros países de América Latina y el Caribe, ya que sus gobiernos buscan avances en términos de crecimiento, reducción de la pobreza y cambio climático, los cuales dependen de la calidad de sus administraciones públicas. El análisis se enfoca en los resultados de la evaluación del servicio civil de Chile realizada en 2023, basada en la metodología elaborada por el BID en 2002 y en las buenas prácticas descritas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública. El informe de situación del servicio civil de Chile de 2013, publicado en septiembre de 2014, constituye la línea base sobre la que se comparan, en el presente diagnóstico, los avances y los desafíos pendientes en términos de profesionalización del servicio civil.

* Este estudio fue elaborado por Andrés Corrales Angulo (consultor), y coordinado y editado por Sandra Naranjo Bautista. El documento se benefició de los comentarios de Mariano Lafuente y Luciano Strazza. El equipo del Banco Interamericano de Desarrollo agradece al Gobierno de Chile y, en particular, al equipo de la Dirección Nacional del Servicio Civil, por el apoyo brindado para la realización de este informe. Un agradecimiento especial a Carla Calero, Santiago Arévalo, Nolan Villasmil y Sarah Schineller por su apoyo en la edición y publicación de este documento.

Contenido

Abreviaciones	6
Resumen ejecutivo	7
1. Información de contexto.....	15
<i>1.1. Contexto institucional.....</i>	<i>15</i>
<i>1.2. Principales antecedentes normativos y estratégicos</i>	<i>17</i>
<i>1.3. Actores institucionales del sistema de gestión de recursos humanos</i>	<i>20</i>
2. Análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos	21
<i>2.1. Planificación de los recursos humanos</i>	<i>22</i>
<i>2.2. Organización del trabajo.....</i>	<i>33</i>
<i>2.3. Gestión del empleo</i>	<i>36</i>
<i>2.4. Gestión del rendimiento.....</i>	<i>62</i>
<i>2.5. Gestión de la compensación.....</i>	<i>67</i>
<i>2.6. Gestión del desarrollo.....</i>	<i>79</i>
<i>2.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales.....</i>	<i>88</i>
<i>2.8. Organización de la función de recursos humanos.....</i>	<i>94</i>
3. Inclusión, género y diversidad.....	101
<i>3.1. Normativa y política nacional de inclusión, género y diversidad</i>	<i>101</i>
<i>3.2. Distribución en el servicio civil.....</i>	<i>104</i>
<i>3.3. Panorama salarial.....</i>	<i>112</i>
4. Índices de evaluación del sistema de gestión de recursos humanos.....	114
<i>4.1. Índice del servicio civil</i>	<i>115</i>
<i>4.2. Eficiencia</i>	<i>115</i>
<i>4.3. Mérito.....</i>	<i>116</i>
<i>4.4. Consistencia estructural</i>	<i>117</i>
<i>4.5. Capacidad funcional</i>	<i>119</i>
<i>4.6. Capacidad integradora.....</i>	<i>121</i>
Conclusiones	121
Recomendaciones	124
Fuentes de información	126
<i>Referencias bibliográficas</i>	<i>126</i>
<i>Normativa.....</i>	<i>136</i>
<i>Entrevistas.....</i>	<i>138</i>

Anexo 1: Resumen de hallazgos, por subsistema de gestión de recursos humanos	140
Anexo 2	154
<i>Planificación de los recursos humanos.....</i>	<i>155</i>
<i>Organización del trabajo.....</i>	<i>156</i>
<i>Gestión del empleo.....</i>	<i>156</i>
<i>Gestión del rendimiento.....</i>	<i>156</i>
<i>Gestión de la compensación</i>	<i>157</i>
<i>Gestión del desarrollo</i>	<i>157</i>
<i>Gestión de las relaciones humanas y sociales.....</i>	<i>157</i>
<i>Organización de la función de recursos humanos.....</i>	<i>158</i>

Abreviaciones

ADP	Alta Dirección Pública
AGDP	Áreas de Gestión y Desarrollo de Personas
ALC	América Latina y el Caribe
ANEF	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales
Barómetro 2013	Barómetro de Gestión de Personas de 2013
Barómetro 2016	Barómetro de Gestión de Personas de 2016
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CADP	Consejo de Alta Dirección Pública
CBC	Comités bipartitos de capacitación
CD	Convenio de Desempeño de ADP
CDC	Convenio de Desempeño Colectivo
CGR	Contraloría General de la República
CT	Código del Trabajo
DAEM	Departamento de Administración de Educación Municipal
DEEM	Directores/as de Establecimientos Educativos
DNSC	Dirección Nacional del Servicio Civil
DIPRES	Dirección de Presupuestos
EA	Estatuto Administrativo
ENCLACE	Encuesta Anual para el Diagnóstico de las Relaciones Laborales en la Administración Central del Estado
ENE	Encuesta Nacional de Empleo
ENF 2019	Encuesta Nacional de Funcionarios 2019
ENF 2023	Encuesta Nacional de Funcionarias y Funcionarios Públicos 2023
EUS	Escala Única de Sueldos
GRH	Gestión de recursos humanos
LBGAE	Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado
LNTL	Ley de Nuevo Trato Laboral
MAD	Modelo de Acompañamiento y Desarrollo de ADP
MALS	Maltrato, Acoso Laboral y Sexual
NAG	Normas de Aplicación General
MH	Ministerio de Hacienda
PAEI	Premio Anual por Excelencia Institucional
PIB	Producto interno bruto
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión
RRHH	Recursos humanos
SADP	Sistema de Alta Dirección Pública
SERSAL	Servicios de Salud
SLEP	Servicios Locales de Educación Pública
SISPUBLI	Sistema Informático de Capacitación del Sector Público
TyP	Transitorios y provisionales

Resumen ejecutivo

La calidad del servicio civil es uno de los factores centrales que explican la capacidad del Estado para proporcionar mejores bienes y servicios públicos, y así generar crecimiento económico, reducir la pobreza y forjar una mayor confianza en el gobierno.¹ En consecuencia, uno de los desafíos más importantes en el ámbito público es gestionar los recursos humanos (RRHH) de una manera estratégica (para alinear el trabajo de quienes se desempeñan en la administración pública con la estrategia institucional y las prioridades de gobierno) e integral (para combinar las políticas de los distintos subsistemas de gestión de las personas) que ayude a fortalecer el servicio civil.

En esta dirección, en 2004 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyó el diseño y la implementación de una metodología para evaluar la calidad de la gestión de recursos humanos (GRH) en el servicio civil, de acuerdo con los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública y de las buenas prácticas internacionales. Estas evaluaciones, aplicadas al menos una vez en 24 países de América Latina y el Caribe (ALC),² han ayudado a elaborar agendas destinadas a fortalecer dicho ámbito, que sirvieron para mejorar la calidad del servicio civil gracias a una GRH más estratégica e integral.

El presente informe contiene una nueva evaluación del servicio civil de Chile, cuyas ediciones anteriores se realizaron en 2004 y 2013. Como muestra el cuadro RE1, desde la primera medición, el Índice del Servicio Civil ha mejorado. En 2004 Chile se ubicaba en segundo lugar, detrás de Brasil, pero desde 2013 se posicionó como el país con el servicio civil más desarrollado. Diez años después, la valoración global de Chile continúa subiendo, pues ha pasado de 67 a 73 puntos, y ha ratificado su primer lugar entre los servicios civiles evaluados.

¹ Sobre el impacto en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, véanse Evans y Rauch (1999); Henderson et al. (2003); Dahlström, Lapuente y Teorell (2012); Knack y Keefer (1995); Mauro (1995); Acemoglu, Johnson y Robinson (2001); Dollar y Kraay (2003); Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004). Acerca de la mejora en el suministro de servicios públicos, véase Lira (2013). En referencia a una mayor confianza en el gobierno, véanse Maxfield y Schneider (1997); Van de Walle, Van Roosebroek y Bouckaert (2005); Cai et al. (2009); Sacks (2010).

² Años en los que se hicieron las mediciones: Argentina (2004); Bahamas (2017); Barbados (2017); Bolivia (2004 y 2013); Brasil (2004, 2013 y 2023); Colombia (2004, 2013 y 2023); Costa Rica (2004, 2012 y 2023); Chile (2004, 2013 y 2023); Ecuador (2004, 2011, 2015 y 2023); El Salvador (2004, 2012 y 2023); Guatemala (2004 y 2012); Guyana (2017); Haití (2017); Honduras (2004, 2012 y 2023); Jamaica (2017); México (2004 y 2013); Nicaragua (2004 y 2013); Panamá (2004, 2013 y 2023); Paraguay (2004, 2013 y 2017); Perú (2004, 2011, 2015 y 2022); República Dominicana (2004, 2012 y 2019); Suriname (2017); Trinidad y Tobago (2017), y Uruguay (2004, 2013 y 2023).

Cuadro RE1. Evolución de los índices de calidad del servicio civil y de los subsistemas de gestión de recursos humanos, años 2004, 2013 y 2023

Índices de calidad del servicio civil	2004	2013	2023	Diferencia 2013-2023
Desarrollo del servicio civil (índice agregado)	59	67	73	6
1. Eficiencia	65	80	80	0
2. Mérito	60	73	87	14
3. Consistencia estructural	63	68	73	5
4. Capacidad funcional	61	64	70	6
5. Capacidad integradora	45	50	55	5
1. Planificación de recursos humanos	73	80	80	0
2. Organización del trabajo	47	60	73	13
3. Gestión del empleo	53	67	77	10
4. Gestión del rendimiento	73	73	73	0
5. Gestión de la compensación	70	70	70	0
6. Gestión del desarrollo	60	60	64	4
7. Gestión de las relaciones humanas y sociales	45	50	55	5
8. Organización de la función de recursos humanos	50	60	80	20

Fuente: Elaboración propia.

En el diagnóstico de 2013, el proceso de modernización y profesionalización del servicio civil se encontraba en franco avance en las tres áreas de la reforma: la institucionalidad, el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y el empleo público (la carrera administrativa y otras formas de vinculación), aunque con distinto grado de evolución. El SADP como “nave insignia” y la institucionalidad del servicio civil presentaban mayor intensidad, amplitud y claridad que los progresos en el empleo público. Diez años después, este proceso ha seguido consolidándose, gracias al hecho de que la gestión de personas en el sector público se ha convertido en política de Estado en Chile. Una particularidad es que, habiendo continuado el perfeccionamiento del SADP, los progresos en cuanto al empleo público han sido significativos, lo cual permite configurar un servicio civil con un desarrollo más equilibrado. Sin perjuicio de ello, en cada una de estas áreas se enfrentan desafíos relacionados con el crecimiento y la realización de mejoras.

La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) se ha consolidado como entidad rectora del servicio civil, debido a que la Ley 20.955/2016 la dotó de facultades para dictar Normas de Aplicación General (NAG). Las primeras NAG han fijado estándares de cumplimiento obligatorio en materia de la gestión y el desarrollo de personas, recogiendo los aprendizajes de más de 10 años de promoción de políticas y prácticas de recursos humanos a través de instructivos presidenciales y orientaciones técnicas. Un desafío al respecto consiste en sostener elevados niveles de cumplimiento de las NAG, considerando que, si bien la DNSC cuenta con facultades normativas y de seguimiento, no tiene capacidad sancionatoria, sino que la sanción por incumplimiento depende de las acciones de fiscalización que pueda realizar la Contraloría General de la República (CGR).

El SADP amplió sus alcances pasando de participar en la selección de 4.536 cargos en 2013 a hacerlo en 5.007 cargos en 2022 (CADP, 2023)³ y también se perfeccionó, principalmente en virtud de la Ley 20.955/2016, que introdujo varias mejoras, las cuales dieron como resultado los siguientes logros: *i)* fortalecieron la legitimidad del sistema (al eliminar la figura de los transitorios y provisionales, favorecer la postulación de los funcionarios de planta y restringir las convocatorias cerca del final del gobierno); *ii)* optimizaron el funcionamiento de los procesos de reclutamiento y selección (al dotar de vigencia a los perfiles de cargos anteriores que no hubieren sufrido cambios e introducir el mecanismo de gestión de candidatos/as); *iii)* restringieron las solicitudes de renuncia de funcionarios de la Alta Dirección Pública (ADP) de segundo nivel jerárquico (al exigir que en los primeros seis meses de un nuevo período de gobierno las solicitudes de renuncia se fundamenten e informen ante el Consejo de Alta Dirección Pública [CADP]), y *iv)* reforzaron la competencia de la DNSC en cuanto al acompañamiento y el desarrollo de la ADP.

En lo que se refiere a la participación de las mujeres en los concursos del SADP, se han mejorado todos los porcentajes: el de postulación, el de mujeres que integran nóminas, el de nóminas integradas por al menos una mujer y el de nombramiento de cargos del primer y segundo nivel jerárquicos. El año 2023 cerró con 182 mujeres nombradas en cargos de la ADP, lo que representa un récord histórico del 41% de todos los nombramientos del sistema⁴ y alcanza el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).⁵ El reto es seguir avanzando en esta dirección.

No obstante la mejora en la disminución de la remoción de funcionarios de la ADP de segundo nivel jerárquico al producirse cambios de gobierno, existe cierto consenso respecto de que las medidas no son suficientes y de que las solicitudes de renuncia basadas exclusivamente en la confianza política, al menos en dicho nivel, son todavía excesivas. En este punto se presenta el reto de encontrar una fórmula que atienda esta preocupación preservando el espíritu del SADP de armonizar el mérito con la confianza política como elemento clave de la sostenibilidad del sistema.

Por su parte, el CADP también se ha fortalecido al ampliarse su facultad regulatoria hacia todos los procesos de reclutamiento y selección de los que participa el SADP (cargos adscritos y no adscritos) y sobre el acompañamiento y el desarrollo de la ADP. Debido al incremento de los procesos de reclutamiento y selección de los que participa y a la tendencia a que sigan aumentando, el riesgo que enfrenta el CADP es que se desborde su capacidad operativa relacionada con los concursos, en detrimento de la competencia regulatoria. Asimismo, otro

³ A octubre de 2023, el alcance del SADP había llegado a 5.141 cargos (Berner, 2023).

⁴ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.serviciocivil.cl/noticias/lo-mas-destacado/nombramientos-de-mujeres-en-la-alta-direccion-publica-alcanza-record-historico-de-41/>.

⁵ De acuerdo con las cifras de 2021 del último informe *Government at a Glance* de la OCDE (2023), el 40,8% de los puestos *senior* estuvo a cargo de mujeres.

desafío relacionado con las alternativas que se exploran para que el CADP pueda sostener un mayor crecimiento, consiste en velar por que se mantenga el nivel, y el carácter profesional y no partidista de los consejeros y de sus decisiones.

Respecto de las mejoras en el empleo público, las NAG vinieron a consolidar el proceso gradual de fortalecimiento y desarrollo de capacidades técnicas de las Áreas de Gestión y Desarrollo de Personas (AGDP) que se realizaba a través de instructivos presidenciales y orientaciones técnicas, al establecer como estándares obligatorios un piso mínimo de gestión de personas entre la diversidad de los servicios y empoderar dichas áreas al interior de sus instituciones. El reto en este caso consiste en continuar fortaleciendo el carácter estratégico de las AGDP, a fin de que cuenten cada vez con más respaldo de las jefaturas superiores –la mayoría de las cuales son seleccionadas por el SADP–, las cuales deben incorporar una visión estratégica de la gestión de personas.

El tamaño del empleo público ha crecido desde el anterior diagnóstico en números absolutos, así como en porcentaje de la población y de la población económicamente activa (PEA), sobre todo empujado por aumentos en Salud y Educación. No obstante, sigue situándose entre los de menor tamaño de la región. Aunque el gasto en personal ha subido un 35,8%, el porcentaje que representa respecto del gasto público se ha reducido y el que representa respecto del producto interno bruto (PIB) se ha mantenido constante. El desafío es seguir velando por el equilibrio entre un crecimiento del empleo público, según necesidades específicas, y la responsabilidad fiscal.

En cuanto a la diversidad de las calidades jurídicas, el empleo público se encuentra en un punto de inflexión. La carrera de los funcionarios se ha convertido en una categoría minoritaria, en sentido contrario al diseño constitucional, y coexiste con los regímenes de contrata y de honorarios a suma alzada. Sobre la base de dictámenes de la CGR y fallos de la Corte Suprema que han sincerado el carácter de las funciones permanentes y corregido parcialmente la desnaturalización de ambas figuras, quienes se desempeñan bajo dichos regímenes han accedido al reconocimiento de condiciones de mayor protección frente a su cese discrecional, pero no cuentan con los mismos beneficios que los funcionarios de planta ni con una regulación con rango de ley que les confiera seguridad jurídica. El margen para la planificación estratégica de los RRHH se ha reducido debido a mayores restricciones presupuestarias y a la pérdida de flexibilidad que ostentaban los regímenes de contrata y de honorarios, precisamente por la jurisprudencia mencionada. El reto se centra en modificar la legislación unificando o armonizando estos regímenes, a los que habría que añadir el del Código del Trabajo (CT), de modo de sumar el respeto de los derechos laborales y los estándares de empleo decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con la flexibilidad organizacional necesaria para responder a los desafíos del entorno.

Los sistemas de información sobre el personal siguen divididos entre diversas instituciones y se requiere una mayor articulación de la información y de su

disponibilidad oportuna para la toma de decisiones y el seguimiento, así como del alineamiento de las metodologías para producirla.⁶

En relación con los perfiles y los procesos de reclutamiento y selección en el empleo público, se han registrado importantes progresos en este período. La capacidad de elaborar perfiles de cargos se encuentra instalada de forma extendida; estos cargos incorporan competencias, y es un desafío que su identificación responda, precisamente, a una metodología más sólida de gestión por competencias. El reclutamiento a través del portal Empleos Públicos y la postulación en línea por medio del mismo portal han crecido significativamente y su uso se ha generalizado, en beneficio de la información, la transparencia y la igualdad de oportunidades. Asimismo, a través de instructivos presidenciales primero y luego, a partir de 2017, de las NAG, se ha avanzado en la regulación y la ejecución de procesos meritocráticos para la incorporación de personal de contrata y por el CT, lo cual ha significado en 2022 que el 64% de los ingresos se realizaran bajo estas calidades jurídicas. También se ha dado un impulso a la concursabilidad de vacantes de cargos de planta. El desafío es seguir progresando en este sentido.

Se ha avanzado en la gestión de la movilidad, sobre todo de las contrata, pero sigue siendo un reto fomentar estos mecanismos, extensivos a los funcionarios de planta, tanto dentro de las instituciones como entre ellas, lo cual es clave para responder a las expectativas de los funcionarios y contribuir con la retención de RRHH talentosos. Más limitados son los avances en los mecanismos de promoción para las distintas calidades jurídicas, los cuales se encuentran condicionados por restricciones presupuestarias.

La gestión del desempeño presenta tímidos progresos, pues siguen prevaleciendo el carácter formalista y su escaso valor estratégico, a pesar de los esfuerzos de la DNSC para incorporar mejoras a través de la promoción de reglamentos especiales de calificación que ponen énfasis en la generación de metas individuales y la retroalimentación, y procura una mayor dispersión de las calificaciones de los funcionarios en la Lista 1, todavía excesivamente concentrada.⁷ Los mecanismos de gestión grupal del desempeño, como el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y el Convenio de Desempeño Colectivo (CDC), en los que casi el 100% de los funcionarios perciben el total del incentivo, se han convertido en los hechos en parte del salario y siguen manteniendo escaso influjo en la mejora del desempeño. Sin embargo, el PMG sigue siendo útil para instalar, en las instituciones,

⁶ Recientemente se ha iniciado una discusión sobre las diferencias metodológicas entre las cifras que se presentan en el *Anuario estadístico de la Dirección de Presupuestos* (DIPRES) y la *Encuesta nacional de empleo* (ENE). Tanto es así que para buscar consensos en aspectos metodológicos se instaló una mesa de trabajo convocada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que cuenta con la participación del Ministerio de Hacienda, la DIPRES, el Ministerio del Trabajo, la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDER), y la Superintendencia de Pensiones.

⁷ Conforme al Estatuto Administrativo, luego de la evaluación anual de desempeño los funcionarios deben ser calificados en una de cuatro listas: lista 1, de distinción; lista 2, buena; lista 3, condicional, y lista 4, de eliminación (art. 33).

capacidades básicas transversales alineadas con prioridades estratégicas. Si se moderan las expectativas, el reto es seguir mejorando el carácter estratégico de estos mecanismos. Dentro de las iniciativas transversales que conforman la Agenda de Modernización 2022-2026 se encuentra en marcha la denominada “Modernización del sistema de evaluación del desempeño”, sobre la cual se viene trabajando en una alianza entre la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y la DNSC que tiene como objetivo contar con un “Sistema de Evaluación del Desempeño que permita diferenciar los buenos desempeños de los desempeños deficientes, identificar brechas y mejoras, desafiar y gestionar el desempeño de las instituciones, a través del desempeño individual de sus funcionarios/as”.⁸

Desde 2013 se ha perfeccionado la regulación de los Convenios de Desempeño (CD) de la ADP, de modo de imprimir mayor agilidad al proceso de suscripción y, sobre todo, dotarle de mayor carácter estratégico. Asimismo, se afianzaron el seguimiento y la evaluación a través del Sistema Informático de Convenios de Desempeño (SICDE), aunque –como lo refleja el alto grado de cumplimiento asociado a la percepción de la Asignación de Alta Dirección Pública (un 94% de los funcionarios de la ADP logró el 95% o más de cumplimiento)–, subsiste el desafío de proseguir con los esfuerzos para que el CD tenga cada vez mayor incidencia en la producción de resultados relevantes.

Las remuneraciones en el caso de los funcionarios de la ADP se encuentran por debajo del mercado, aún con la Asignación de Alta Dirección Pública. Ello es particularmente preocupante en el caso de determinados cargos de la ADP del sector salud, los cuales, además, presentan bajos índices de cobertura. El reto en este punto radica en otorgar competitividad a las remuneraciones de la ADP, en mayor medida en el sector salud, sin dejar de considerar criterios de equidad.

La gestión de la capacitación, que se lleva adelante de forma descentralizada, se halla institucionalizada y ha venido creciendo de forma sostenida, a pesar de que la mayoría de los servicios cuenta con recursos presupuestales acotados, aunque hay todavía espacios de mejora para fortalecer su carácter estratégico y las evaluaciones de las capacitaciones. A este respecto, la participación de la DNSC a través de CAMPUS Servicio Civil, herramienta que pone a disposición una oferta de capacitación en temas estratégicos y de amplio alcance, ha cubierto un vacío y agregado valor para el desarrollo de capacidades.

La participación de las asociaciones de funcionarios en diversos espacios de diálogo es una característica destacada del servicio civil chileno, que le dota de legitimidad.

Veinte años después del inicio de la reforma, para complementar lo que se acaba de exponer, han quedado claras tres características distintivas del “modelo chileno” de ejecución de la reforma del servicio civil que pueden servir de

⁸ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://modernizacion.gob.cl/biblioteca/documentos-sobre-modernizacion/personas-en-el-estado>.

referencia para los países de ALC: *i)* la realización de pilotos, *ii)* la implementación progresiva y *iii)* su carácter técnico y político. Respecto de la primera particularidad, es propio de las innovaciones públicas que se lleven a cabo pilotos antes de escalar la propuesta a nivel general (Cardenau y Campero, 2021); en el marco de la modernización del servicio civil de Chile se han realizado numerosas acciones de esa forma.⁹ La segunda característica, de mayor calado, está referida a la implementación gradual, que es lo que ha ocurrido en las tres áreas: la institucionalidad, el SADP y el empleo público. En efecto, en estos ámbitos se ha empezado con un alcance que, posteriormente y de forma progresiva, ha ido en aumento, lo cual permitió impulsar las iniciativas con variables más controladas, aprender de la experiencia y elaborar en base a ella propuestas de mejora. Esta estrategia incremental ha demostrado tener sostenibilidad, ganar legitimidad y estar en mejores condiciones de aprovechar las ventanas de oportunidad (como la que presentaban los casos de corrupción) para introducir ajustes. Esta cualidad contrasta con las peculiaridades de diversas iniciativas poco exitosas aplicadas en ALC para llevar a cabo desde el inicio reformas ambiciosas e integrales. Por último, la tercera característica es que la reforma consideró tres elementos de forma conjunta: *i)* un claro diseño de políticas, *ii)* la concentración de la capacidad de implementación fundamentalmente en la DNSC, cuya rectoría se ha consolidado de manera gradual y *iii)* que se tratase de una reforma políticamente viable. La combinación de mérito y confianza resulta fundamental en las administraciones públicas para sostener cambios en el largo plazo.

Este informe incluye una lista de recomendaciones que buscan contribuir a enfrentar los desafíos para seguir fortaleciendo el servicio civil de Chile, a saber:

1. Seguir fortaleciendo la rectoría de la DNSC

- Asegurar el cumplimiento de las NAG que dicta la DNSC por parte de los servicios.
- Crear un sistema integrado de gestión de personas que incorpore los avances de la DNSC e interopere con otros sistemas, principalmente de la DIPRES y la CGR.
- Redefinir los arreglos institucionales para contar con un espacio de articulación continuo entre la DNSC y la DIPRES.

2. Enfrentar los desafíos comunes del empleo público y la ADP

- Promover la modificación de la legislación para unificar o armonizar las diversas calidades jurídicas existentes (planta, contrata, honorarios a suma alzada y CT).
- Realizar pilotos de procesos de gestión del rendimiento conforme al modelo definido por la DNSC, tanto para el empleo público como para los CD de la ADP, en los que una baja o una evaluación regular del

⁹ Baste recordar las mencionadas en el presente informe, como el piloto de teletrabajo implementado en el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI) antes de la pandemia o los planes piloto sobre la misma materia que impulsa la DNSC; los pilotos de cursos de CAMPUS I Servicio Civil; el piloto de evaluación de la brecha salarial de género del Instituto de Seguridad Social y, recientemente, la iniciativa CoLabora.Gob.

desempeño de metas individuales adicionales carezca de efecto, para así dejar espacio a metas más desafiantes y relevantes.

- Reformar la metodología de descripción y valoración de puestos y la política salarial en el mediano plazo. En el corto plazo, actualizar los estudios sobre competitividad salarial de las remuneraciones de directivos y de profesionales, y unificar las diferentes asignaciones y bonificaciones que forman parte de las remuneraciones.
- En cuanto a los incentivos variables (PMG y CDC), continuar introduciendo mejoras para aumentar su contribución estratégica.
- Tomando como referencia el mecanismo de gestión de candidatos/as del SADP y otras experiencias internacionales, evaluar la creación de dos cuerpos, uno de la ADP¹⁰ y otro de jefes/as de las AGDP, para conservar el talento y la experiencia adquirida, generar comunidades y optimizar el reclutamiento y la selección.

3. Continuar perfeccionando el SADP

- Promover que se distinga, a partir de la ley y para efectos de las peticiones de renuncia, entre cargos del primer y el segundo nivel jerárquico, e introducir, respecto de estos últimos, un cambio para que las peticiones de renuncia solo puedan fundarse en razones de desempeño.
- Priorizar los cargos del primer nivel jerárquico que deban seguir siendo seleccionados directamente por el CADP y delegar los demás a comités de selección “fortalecidos”.¹¹

La matriz con el resumen de los principales hallazgos por subsistemas se encuentra en el Anexo 1.

¹⁰ También propuesto por Barros, Weber y Díaz (2018).

¹¹ Como referencia de comité de selección “fortalecido” puede tomarse el autorizado por el art. 92 de la Ley 21.647 (23 de diciembre de 2023), una norma que establece un reajuste general de las remuneraciones para los trabajadores del sector público, concede aguinaldos y otros beneficios que indica, y modifica diversos cuerpos legales. Este precepto autoriza que, para cargos no adscritos del segundo nivel jerárquico, se conforme un comité de selección integrado por dos representantes del CADP (consejeros o profesionales expertos) y por un representante de la jefatura superior de la respectiva institución.

1. Información de contexto

1.1. Contexto institucional

Chile es un país con una población de 19,6 millones de personas¹² que ha experimentado un impresionante desarrollo económico y social en las últimas décadas. En los años ochenta, era un país de ingresos bajos, pero hoy es uno de los de mayor ingreso per cápita de América Latina y el Caribe (ALC).¹³ Su Índice de Desarrollo Humano también es el mejor de la región,¹⁴ muy cerca del promedio del de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La pobreza ha disminuido significativamente. En efecto, en los últimos 35 años, su tasa se ha reducido hasta el nivel de que menos del 3% de los chilenos vive con ingresos de hasta US\$3,1 por día. Sin embargo, el crecimiento económico se ha estancado en tiempos recientes. Entre 2000 y 2019, el producto interno bruto (PIB) creció a un promedio anual del 3,8%, pero en los últimos cuatro años solo lo hizo un 2%. La pandemia de COVID-19 también ha tenido un impacto negativo. Ha habido entonces un aumento de la pobreza, que se ha evidenciado en el crecimiento del mercado informal y en que, por primera vez en décadas, llegó a un 10,8%.¹⁵

El 18 de octubre de 2019 se produjo un estallido social, acontecimiento que se ha interpretado como el resultado de décadas de descontento acumulado. Se ha considerado que la falta de capacidad del aparato administrativo estatal para enfrentar y resolver los problemas ciudadanos ha sido parte de los detonantes del fenómeno (Abarzúa y Rajevic, 2021); o bien que dicha incapacidad o el hecho de que quizás el aparato administrativo no haya cumplido con su rol a cabalidad han influido en el malestar ciudadano (Egaña y Pliscoff, 2020).

El sector público se compone de instituciones del poder legislativo, judicial y ejecutivo (24 ministerios y 168 servicios públicos adscritos a ministerios), 16 regiones y sus municipios.¹⁶

En 2022 Chile contaba con 452.163 cargos de personal disponible de la administración central,¹⁷ distribuidos en tres grupos: Servicios de Salud (SERSAL), 216.492 cargos (48%); Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), 33.171 cargos

¹² Véanse los datos de 2022 en el siguiente enlace: <https://data.worldbank.org/?locations=CL-ZJ>.

¹³ De acuerdo con el Banco Mundial, el PIB per cápita en dólares actuales es de US\$15.355,5, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) asciende a US\$10.344,2. Véanse los datos de 2022 en el siguiente enlace: <https://data.worldbank.org/?locations=CL-ZJ>.

¹⁴ Este fragmento se basa en Miller (2023).

¹⁵ Ibid., loc. cit. Según el Banco Mundial, la pobreza se redujo al 4,8% en 2022, si bien se esperaba que se incrementase al 5,2% en 2023. Véase el particular en la base de datos del Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>.

¹⁶ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.gob.cl/instituciones/>.

¹⁷ Personal disponible del gobierno central. Este fragmento se basa en DIPRES (2023a).

(7%), y el resto del gobierno central, 202.500 cargos (45%). Del total, el 81,2% correspondía a personal de dotación encargado de funciones permanentes, mientras que el 18,8% estaba compuesto por personal fuera de dotación con funciones transitorias (DIPRES, 2023a). En cuanto a la vinculación del personal, se identifican cuatro modalidades o calidades jurídicas principales. Las tres primeras abarcan personal de dotación, esto es, funcionarios de planta, funcionarios de contrata y funcionarios empleados bajo el Código del Trabajo (CT), mientras que la última modalidad es la de personal contratado por honorarios a suma alzada¹⁸ y se clasifica como fuera de la dotación, debido a su naturaleza original destinada a funciones o labores transitorias (cuadro 1).

Cuadro 1. Empleo público personal disponible del gobierno central por calidad jurídica, años 2014 y 2022

Dentro/ fuera dotación	Calidad jurídica	2014	Porcentaje	2022	Porcentaje	Variación total del período (%)
Dotación	Planta	83.159	27,4	100.343	22,2	20,7
	Contrata	144.449	47,7	246.471	54,5	70,6
	Otras calidades jurídicas ^a	4.109	1,4	20.234	4,5	392,4
	Subtotal	231.717	76,5	367.048	81,2	58,4
Fuera de dotación	Honorarios	49.201	16,2	45.250	10,0	(8,0)
	Suplentes y reemplazos	9.551	3,2	19.664	4,3	105,9
	Otros tipos de contrato ^b	12.520	4,1	20.201	4,5	61,3
	Subtotal	71.272	23,5	85.115	18,8	19,4
Total		302.989	100,0	452.163	100,0	49,2

Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES (2023a).

Notas: En el cuadro se detalla la composición del empleo público del gobierno central (sin considerar miembros de las Fuerzas Armadas [FFAA] o del Orden, pero incluyendo personal de Servicios de Salud [SERSAL] y Servicios Locales de Educación Pública [SLEP]) por calidad jurídica, tomando como referencia los años 2014 y 2022. La Dirección de Presupuestos [DIPRES], incluye el personal de los gobiernos regionales dentro del gobierno central hasta 2022, sin perjuicio de que, desde 2021, dichos gobiernos dejaron de depender del gobierno central.

^a Personal que desempeña labores permanentes bajo el Código del Trabajo (CT), incluidos el personal obrero jornal, así como los honorarios asimilados a grado.

^b Comprende el personal que desempeña funciones transitorias, por lo que se le considera fuera de la dotación; por ejemplo, personal bajo el CT (distinto de los de funciones permanentes), jornales transitorios, vigilantes, personal adscrito a unidades de emergencia, cuidados intensivos y maternidad de SERSAL, becarios de SERSAL y otro tipo de contratos cuya contabilización se excluye de la glosa de dotación máxima de personal.

¹⁸ Existe también la figura de "honorarios asimilados a grado", y quienes los perciben son considerados como personal permanente, si bien tienen una muy baja incidencia en las cifras del empleo público.

Si se considera el personal de dotación de la Administración Central del Estado, vale decir sin tomar en cuenta el de las Instituciones Autónomas y sin contar el personal de SERSAL Y SLEP, a diciembre de 2022 se llegaba a 146.391 cargos (DIPRES, 2023e).

1.2. Principales antecedentes normativos y estratégicos

El diseño de la estructura de cargos que fluye de la Constitución, asociado con plantas de la carrera administrativa, en la práctica nunca operó como se había previsto (Rajevic, 2018). El Estatuto Administrativo (EA) permitió la modalidad de contrata, en su origen para cargos de carácter transitorio no comprendidos en planta, con el fin de atender necesidades temporales de gestión, aunque de carácter habitual del servicio, para cuya provisión no se pudiera esperar a la modificación de la ley de plantas (Rajevic, 2017). Aunque se reconocía su condición de funcionarios públicos, estos servidores públicos carecían de todos los beneficios del personal de planta, particularmente de la estabilidad en el cargo y de la protección frente a la conclusión del vínculo laboral, además que no era exigible legalmente su ingreso a través de un proceso de selección. Por su condición provisional, el EA estableció tres condiciones para estos contratos: que su vigencia no excediera el ejercicio presupuestal, que el total de contratados no superase el 20% del personal de planta y que este tipo de servidores públicos no pudiera ejercer funciones directivas. Todas estas condiciones terminaron por superarse.¹⁹

En reacción a hechos de corrupción, fruto de un acuerdo político, en 2003 se aprobó la Ley 19.882, conocida como Ley de Nuevo Trato Laboral (LNTL), que introdujo cambios significativos en el sistema de empleo público, que amplía la carrera funcionaria hasta el tercer nivel jerárquico, crea la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) como entidad central de asesoramiento en la gestión del personal de los servicios, sustituye el incentivo individual por uno vinculado al rendimiento colectivo de equipos de trabajo y establece el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), con el propósito de restringir la discrecionalidad de la autoridad en la designación de cargos directivos del primer y segundo nivel jerárquicos.

El modelo regulatorio de directivos públicos plasmado en el SADP se apoya en una “lógica de separación macro de instituciones” (Silva, 2017) entre las que definen políticas públicas (y no las ejecutan) y las que no las definen, pero las ejecutan y prestan servicios directamente a la ciudadanía (LNTL, art. 35). Las primeras corresponderían al ámbito de la política y engloban a la Presidencia de la República, los ministerios y las subsecretarías, mientras que las segundas

¹⁹ El propio EA no estableció restricciones para las prórrogas, de modo que los contratos se pueden renovar indefinidamente. En cuanto al límite de no superar el 20% del personal de planta, este nunca se aplicó (Rajevic, 2017). Sobre la prohibición para que el personal de contrata se asimilase al estamento de directivos, anualmente la Ley de Presupuestos, mediante glosa, autoriza que el personal de contrata desempeñe funciones directivas. En 2022, 4.732 personas de contrata desempeñaban funciones directivas (DIPRES, 2023d).

comprenderían a los servicios públicos. Con base en esta segmentación, el SADP busca proveer funcionarios de la Alta Dirección Pública (ADP) idóneos, para que ocupen en los servicios públicos los cargos de primer nivel jerárquico (jefaturas superiores) y de segundo nivel jerárquico (subdirecciones, direcciones regionales o jefaturas con dependencia inmediata del jefe o jefa superior), a través de concursos competitivos. Así los funcionarios de la ADP forman un segmento que se ubica en el espacio entre los niveles propiamente políticos y los de la carrera administrativa y de grado equivalente.

Los tipos de cargos provistos por el SADP son adscritos y no adscritos. Los primeros forman parte del SADP y deben ajustarse a su normativa. Por regla general, son adscritos los puestos del primer y segundo nivel jerárquicos de los servicios que se han ido incorporando al SADP. Sin embargo, no en todos los casos han ingresado en el SADP servicios con cargos de ambos niveles. Por ello, en 2022, de 221 servicios en total, había 150 servicios en el SADP (CADP, 2023), y solo 127 eran puestos de primer nivel jerárquico. Los cargos no adscritos no pertenecen al SADP por no tratarse de servicios incorporados al sistema, pero la ley ha dispuesto se provean conforme a sus procedimientos o con participación de su institucionalidad.

El SADP es reconocido como uno de los principales avances en modernización y reforma del Estado en Chile. Está orientado a la profesionalización del segmento directivo, ya que limita la discrecionalidad de la autoridad para su designación, y ha dado paso a la incorporación del personal mencionado a través de concursos basados en el mérito y la idoneidad, con el fin de optimizar la gestión pública y los servicios a la ciudadanía, lo que ha supuesto un verdadero cambio cultural. El SADP ha situado a Chile como referente internacional en la materia, ha permitido renovar los cuadros directivos, incorporar profesionales del sector privado, elevar la participación de las mujeres en puestos gerenciales e irradiar los efectos de la meritocracia más allá de las fronteras iniciales.²⁰

Este Sistema se ha institucionalizado en un contexto complejo marcado por cuatro cambios de coaliciones de gobierno (2010, 2014, 2018 y 2022), el estallido social de 2019, procesos de reforma constitucional y la crisis de COVID-19, mientras que experiencias similares en otros países de la región han desaparecido o se han estancado. Ha sido fuente de inspiración de reformas similares y de cooperación con varios países de la región (Lafuente, 2023).

Desde su diseño original, el SADP ha buscado encontrar un balance entre el ámbito político y el técnico (Silva, 2017) a través de un modelo mixto que procura conciliar la idoneidad con la confianza y la gobernabilidad democrática (véase la Exposición de Motivos de la Ley 20.955/2016), lo que se refleja en las siguientes opciones:

²⁰ Véanse la Exposición de Motivos de la Ley 20.955; CADP (2023); Paris Horvitz (2019); Ramos, Llano y Iacoviello (2017); Lira (2016); Longo (2013); Cortázar Velarde (2011).

- Dejar fuera del modelo los cargos de la institucionalidad que definen las políticas públicas.²¹
- Que el ingreso en los cargos del SADP se produzca en base al mérito, pero que para la salida se conserve el carácter de exclusiva confianza.
- Que el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) sea presidido por el Director Nacional del Servicio Civil, de exclusiva confianza del presidente de la república, y que los demás consejeros sean ratificados por el Senado con una mayoría calificada por seis años, lo que tradicionalmente ha reflejado la representación partidaria en el Congreso.²²
- Finalmente, que el CADP no seleccione a un candidato ganador del concurso de la ADP de primer nivel jerárquico, sino que eleve una nómina al presidente de la república, quien puede nombrar a alguno de sus integrantes, declararlo desierto o dejar que venza el plazo sin adoptar una decisión.²³

En 2016 se dictó la Ley 20.955, que perfecciona el SADP y fortalece la DNSC, con la introducción de diversas modificaciones a la LNTL, para lo cual se recopilaban más de 10 años de lecciones aprendidas en relación con el funcionamiento del SADP. Por las mejoras que introduce al sistema y que se comentarán a lo largo del presente informe, es la reforma más importante hacia el fortalecimiento del SADP desde su creación.

Por otro lado, como se ha remarcado en el informe anterior, es parte de la institucionalidad del servicio civil que el diseño de las políticas de gestión de personas a cargo de la DNSC se realice de manera descentralizada a través de los servicios públicos, por lo que la DNSC se concentró en brindar asesoría a las Áreas de Gestión y Desarrollo de Personas (AGDP) y a las propias jefaturas de los servicios. Que la DNSC no haya contado desde su inicio con facultad normativa podría verse como un déficit, pero en realidad se ha constituido en una oportunidad que le ha permitido impulsar gradualmente diferentes prácticas para la gestión de las personas, acercarse a los servicios, recopilar información acerca de las particularidades de cada contexto y, así, elaborar propuestas más afinadas de acuerdo con sus necesidades. A lo largo de estos 10 años, la DNSC ha desarrollado diversos instrumentos que proporcionan orientación sobre la más amplia lista de procesos de gestión de personas, todos ellos de carácter práctico, la mayoría de los cuales incluye modelos y formatos para facilitar su aplicación por parte de las AGDP. Como se señaló en el diagnóstico de 2013, la DNSC ha sabido apalancar el avance de algunos procesos de gestión de personas, como la evaluación del desempeño y la gestión de la capacitación, sumado a los Programas de

²¹ Al haberse excluido algunos servicios más allá de la distinción entre la institucionalidad del gobierno (que define políticas públicas) y la de los servicios públicos (que ejecutan dichas políticas y prestan servicios), se entiende que hay algunos servicios que definen políticas públicas (Exposición de Motivos de la Ley 20.955).

²² Así lo hace explícito la redacción actual del art. 43 de la LNTL al señalar que el presidente hará la proposición de nombramiento de consejeros "cautelando que en la integración del Consejo se respete el pluralismo."

²³ Y, análogamente, los comités de selección de segundo nivel jerárquico elevan una nómina al jefe o jefa de servicio.

Mejoramiento de la Gestión (PMG) como validadores técnicos, lo que tiene la virtualidad de expandir los aspectos básicos de una determinada práctica en la generalidad de los servicios.

En esta línea, y en función de su capacidad política y técnica, la DNSC promovió el involucramiento de los presidentes y el dictado de instructivos presidenciales en materia de gestión de personas; esto ha sido fundamental para avanzar en la implementación de una serie de procesos y para desarrollar capacidades en las AGDP de los servicios. En esta dimensión, al igual que en el caso del SADP, el liderazgo y el compromiso de los propios presidentes permitieron configurar las políticas de gestión de personas como políticas de Estado capaces de afirmarse y seguir su curso independientemente del color político del gobierno. Por su parte, los instructivos empoderaron a la DNSC para solicitar información, hacer un seguimiento y recibir los informes de cumplimiento de los servicios. A pesar de no tratarse de una norma en sentido estricto, debido a la cultura institucional por tratarse de instrucciones del presidente, estas herramientas han tenido una buena tasa de cumplimiento, igual o superior a la de una regulación.

Esta evolución ha continuado hasta la Ley 20.955/2016, que fortaleció la DNSC como entidad rectora, otorgándole facultades normativas en materia de gestión y desarrollo de personas.

1.3. Actores institucionales del sistema de gestión de recursos humanos

En el sistema de gestión de recursos humanos (GRH) del servicio civil chileno interviene una serie de actores institucionales fundamentales. Uno es la DNSC, que se relaciona con el presidente de la república mediante el Ministerio de Hacienda (MH), que desde su creación en 2003 se instauró como organismo central asesor, coordinador y supervisor de la gestión de personas, y desde 2016 adquirió mayores funciones rectoras, a raíz de la facultad para dictar Normas de Aplicación General (NAG).

Un segundo actor clave es la Dirección de Presupuestos (DIPRES), que forma parte del MH y tiene a su cargo la administración de las dotaciones y la gestión de su información. Como se señalará más adelante (punto crítico 6), resulta clave una articulación estrecha entre la DIPRES y la DNSC, a fin de que las decisiones, tanto en asignación de recursos como respecto de dotaciones, no estén desconectadas de una visión integrada de sistema de GRH.

Otro actor importante es la Contraloría General de la República (CGR), fundamental para lograr el cumplimiento de las disposiciones en materia de personal, pero que se ha revelado también crucial en su interpretación, sentando jurisprudencia al respecto. La articulación entre la DNSC y la CGR es igualmente valiosa. Si antes podía ocurrir que los servicios no atendieran las orientaciones técnicas por ser recomendaciones, incluso si estaban respaldadas por instructivos presidenciales, ello no debería ocurrir con las NAG. Es esencial que en la realidad

cuenten con una mayor seguridad de su cumplimiento (*enforcement*). El mecanismo que se ha previsto es que la DNSC informe anualmente a la CGR los incumplimientos por parte de los servicios, pero si la CGR no entrara en acción ante esta información, esto afectaría la rectoría de la DNSC y derivaría en la falta de aplicación de normas elementales para mejorar la gestión de personas en el Estado. La solución no pasa necesariamente por dotar a la DNSC de capacidad fiscalizadora y sancionatoria, sino de lograr la articulación con la CGR para encontrar alternativas que viabilicen el papel primordial de esta última para asegurar el cumplimiento de un marco normativo en materia de gestión de personas.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia ha sentado jurisprudencia sobre los alcances de las modalidades contractuales de las personas que prestan servicios al Estado y la adecuación de las normas y prácticas laborales a los principios constitucionales y convencionales.

Como la ejecución descentralizada de los procesos de gestión de personas es una marcada característica del empleo público chileno, las AGDP de los ministerios y servicios son actores relevantes que han ido desarrollando gradualmente mayores capacidades estratégicas y ganando mayor peso institucional dentro de sus organizaciones.

Por último, las asociaciones de funcionarios públicos son actores no estatales relevantes, protagonistas de las relaciones laborales que se forjan en cada servicio y, particularmente, las que participan de la Mesa del Sector Público, presentes en la negociación de incrementos salariales y mejoras de las condiciones de trabajo.

2. Análisis de los subsistemas de gestión de recursos humanos

En esta sección se presenta el análisis de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil (Longo y Iacoviello, 2010). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y las prácticas de recursos humanos (RRHH) que abarca, y se indican los puntos críticos asociados. Cabe resaltar que los subsistemas analizados corresponden a un modelo integrado de GRH que tiene una finalidad básica: la adecuación de las personas a la estrategia organizacional para producir resultados acordes a los objetivos que se busca alcanzar. Longo (2004) es claro al señalar que para que las políticas y las prácticas de la GRH funcionen como un sistema integrado capaz de aportar valor, deben cumplirse algunos requisitos, entre ellos, que los subsistemas operen de manera interconectada y aparezcan como aplicaciones de una estrategia de RRHH derivada de la planificación organizativa, y estén cohesionados por ella.

2.1. Planificación de los recursos humanos²⁴

Coherencia estratégica

Punto crítico 1: Las previsiones de la planificación de personal se desprenden regularmente de prioridades y de orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es, con frecuencia, alto.

El diagnóstico de 2013 identificó dificultades en cuanto a la coherencia estratégica en la planificación del personal debido a la sujeción de las estructuras a las leyes que aprueban las plantas²⁵ y al estricto control presupuestario de las dotaciones, frente a lo cual se utilizaban las modalidades de contrata y honorarios como una salida para flexibilizar la gestión de las plantas.

Planificación del personal de planta

En el período 2014-2022, el personal de planta aumentó un 20,67% (cuadro 2). En cuanto a la baja concursabilidad de vacantes de planta a que hacía referencia el informe anterior, la DNSC dispuso, mediante la Resolución 1/2017, que desde 2019 los servicios públicos elaborasen un plan de trabajo trienal para la provisión paulatina de cargos vacantes de planta. Dicho plan de trabajo es de carácter móvil, en función de los recursos presupuestarios aprobados.

Cuadro 2. Dotación de planta de la Administración Central del Estado, período 2014-22

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Planta	83.159	83.270	83.309	83.304	85.101	88.288	93.652	97.559	100.343
Variación interanual (%)		0,1	0,0	0,0	2,2	3,7	6,1	4,2	2,9

Fuente: Elaboración propia. Dotación de planta Administración Central del Estado con base en DIPRES (2023e).

Nota: El cuadro no incluye los Servicios de Salud (SERSAL) ni los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP).

Planificación del personal de contrata

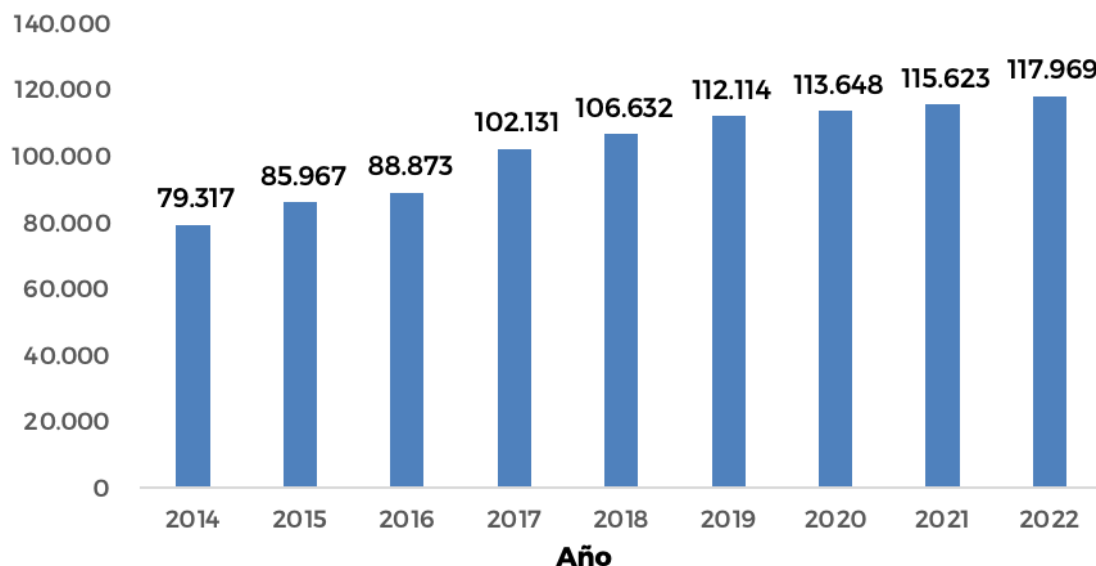
Entre 2014 y 2022 el personal bajo esta calidad jurídica se incrementó en un 70,7%. Sin embargo, especialmente entre 2020 y 2022, la cantidad de trabajadores de contrata se ha mantenido relativamente constante (gráfico 1), en todos los estamentos (cuadro 3). Esto coincide con lo reportado por los servicios públicos, según lo cual la falta de renovaciones de las contrata significó el 1,44% del total de

²⁴ Los temas que analiza cada subsistema se detallan en el Anexo 2.

²⁵ La creación de nuevos servicios, así como la determinación de su estructura interna y de las atribuciones que tendrán los cargos de las plantas, es materia reservada a una ley que solo puede formarse a exclusiva iniciativa del Presidente de la República (Constitución art. 65, inciso 4, numeral 2, interpretado por el Tribunal Constitucional. STC 319, cc. 13 y 14; STC 358, cc. 11,12 y 14).

la dotación de esta modalidad jurídica en 2019 y fue menor al 0,5% entre 2021 y 2023 (un 0,3% en 2021, un 0,2% en 2022 y un 0,4% en 2023) (DNSC, 2022d).

Gráfico 1. Personal de contrata, dotación del resto del gobierno central, período 2014-22



Fuente: Elaboración propia, con base en los Informes Trimestrales de RH del Sector Público 2014-2022 de la DIPRES.

Nota: El cuadro no incluye los Servicios de Salud (SERSAL) ni los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), pero sí las instituciones autónomas.

Cuadro 3. Evolución de la dotación de las contrata de la Administración Central del Estado, período 2018-22

	2018	2019	2020	2021	2022
Directivos	64	82	90	109	118
Profesionales	50.834	54.668	55.623	57.491	59.814
Técnicos	20.433	22.411	22.777	22.733	23.166
Administrativos y auxiliares	28.945	28.622	28.282	27.752	26.683
Total	100.276	105.783	106.772	108.085	109.781

Fuente: DIPRES (2023e).

Nota: El cuadro no incluye los Servicios de Salud (SERSAL), los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) ni las instituciones autónomas.

En comparación con el anterior diagnóstico, la disponibilidad de la modalidad de contrata como una vía flexible para incorporar personal se ha reducido, debido a restricciones presupuestarias y a la jurisprudencia orientada a la protección de derechos de los funcionarios. En efecto, a raíz de la pandemia, el MH suspendió toda nueva contratación de personal, aplicable a la contrata, incluso si se trataba de reemplazos, salvo excepciones (Oficio Circular 15/2020 del MH), lo que se ha modificado parcialmente para permitirse el reemplazo en igual o menor grado que el cargo vacante (Oficio Circular 26/2023 del MH).

Asimismo, jurisprudencia de la Corte Suprema y de la CGR restringieron la posibilidad de dar término anticipado al vínculo de personal de contrata o de decidir que no se harían renovaciones. Lo primero antes se aceptaba sin necesidad de expresión de causa si en el contrato se incluía la fórmula extintiva “o mientras sean necesarios sus servicios”, pero la Corte Suprema empezó a exigir como condición de mínima racionalidad que la decisión de la Administración esté debidamente fundamentada.²⁶ A su vez, en un dictamen de 2016 la CGR sostuvo que la decisión de desvinculación del personal de contrata es un acto administrativo que de acuerdo con la ley, requiere ser fundamentado para no ser tachado de arbitrario e ilegítimo. Sobre la falta de renovación, la CGR sentó la jurisprudencia de la “confianza legítima”, según la cual a partir de dos renovaciones el funcionario por contrata adquiere el derecho a la renovación indefinida, salvo que hubiera causa fundada para su desvinculación. En caso contrario, la renovación opera automáticamente, lo que supone una reinterpretación del texto del art. 10 del EA (Dictamen 85.700/2016). Asimismo, la Corte Suprema ha venido siguiendo este mismo criterio,²⁷ aunque con oscilaciones entre requerir tres o cinco años de renovación para que operen los efectos de la confianza. Esta jurisprudencia ha consolidado las prácticas de renovaciones ininterrumpidas del personal de contrata.²⁸

Planificación del personal con honorarios y por el Código del Trabajo

En el caso de los honorarios a suma alzada, el informe anterior señaló que, pese a ser una figura para labores no habituales o para cometidos específicos, en la práctica muchas veces los trabajadores cumplían funciones regulares, como las de un funcionario de planta o de contrata. El espíritu de esta figura era contar con expertos cuyos conocimientos no se encontraban en el equipo de servidores públicos permanentes de la institución por tratarse de materias ajenas a la gestión habitual de la entidad, y para que apoyaran temporalmente al personal de la dotación de planta y de contrata a enfrentar una carga excepcional y coyuntural de trabajo en sus tareas habituales. Las personas con honorarios no son funcionarios públicos, no cuentan con responsabilidad ni potestades administrativas; a ellas no se les aplica el EA sino las reglas de su contrato. La decisión para su contratación y para su desvinculación es discrecional.²⁹ Según la CGR, a pesar de su calidad esencialmente transitoria, en la mayoría de los casos esta figura se extendía en el tiempo, de modo que el contratado se convertía en personal permanente pero sujeto a un régimen legal más desventajoso que la

²⁶ Véanse, por ejemplo, las Sentencias Roles 35.916-2016, y 97.796-2016.

²⁷ Véanse las Sentencias Roles 36.491-2015; 35.103-2017; 38.681-2017, y 24.884-2018.

²⁸ No se cuenta con información sobre el tiempo promedio del personal de contrata en el período 2014-22, pero sí del personal de dotación, que al 31 de diciembre de 2022 fue de 11,8 años. Aun cuando no se encuentre desagregada por calidad jurídica, esta información puede considerarse referencial del tiempo promedio de permanencia del personal de contrata, ya que en 2022 representaba el 67,1% del total de la dotación (DIPRES, 2023a; 2023d).

²⁹ La Ley 19.896 determinó la aplicación de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LBGAE) y la CGR, de principios de probidad administrativa al considerarlos “servidores estatales” (Rajevic, 2017).

planta o la contrata,³⁰ en una condición de precariedad (CGR, Dictamen E173171 de 10 de enero de 2022). También la Corte Suprema ha acogido, aunque no en todos los casos, demandas para aplicar garantías indemnizatorias del CT a personal con honorarios desvinculado que contara con más de un año de prestación de servicios y que acreditara un vínculo de subordinación y dependencia.³¹ Ante este escenario, se han promovido iniciativas legislativas para regularizar la situación, traspasando personal de honorarios a contrata.³² En enero de 2022 la CGR emitió el dictamen E173171 en el que, reinterpreta el art. 11 del EA y aplicando el principio de primacía de la realidad, concluyó que la contratación de personal por honorarios debe tener carácter excepcional y transitorio, y debe estar circunscrita a personas que no se integrarían de forma permanente al servicio, ya que las labores que por su naturaleza son inherentes a la función pública deben ser realizadas por personal de planta o de contrata, de modo que el personal contratado por honorarios que desempeñara labores permanentes y que gozara de la confianza legítima (por haberse renovado el contrato de forma ininterrumpida por más de dos años)³³ debía quedar sometido al régimen de contrata a partir del 1 de enero de 2023.³⁴ El costo de implementar este dictamen para 2023 se estimó en una cifra conservadora superior a US\$273 millones.³⁵

Según los términos de la CGR en su dictamen E288160N22, los alcances del Dictamen E173171 “se han visto alterados” por la Ley de Presupuestos de 2023, al fijar en 6.500 el número máximo de personas contratadas por honorarios que podían ser traspasadas a contrata en ese año. Asimismo, la Ley autorizó las renovaciones y los reemplazos de personal de contrata a pesar de tratarse de labores permanentes. En el caso de las nuevas contrataciones por honorarios, que no fuesen reemplazos, sí deberán ajustarse a lo dispuesto por la CGR, precepto que los servicios vienen cumpliendo (Entrevistas, 2023).

Por otro lado, para un grupo de instituciones o incluso para ciertos grupos dentro de una entidad, la legislación ha establecido el CT, régimen laboral del sector privado (Chamorro y Rosende, 2018). El total de funcionarios bajo el CT se estima en 20.234 (2022), lo que representa el 5,5% del personal de la dotación (DIPRES, 2023a).

³⁰ De acuerdo con información de la DIPRES, en 2022 el 12% del personal por honorarios de jornada completa presentaba en promedio una permanencia superior a tres años en el cargo (DIPRES, 2023a).

³¹ Véase Sentencia de Rol 11.584-2014 del 1 de abril de 2015.

³² Entre las leyes de presupuestos de 2016 y 2019 se autorizó la transferencia de 28.000 personas contratadas por honorarios para que pasen a la modalidad de contrata.

³³ La gran mayoría de los contratos por honorarios se encontrarían dentro de los alcances de la confianza legítima. Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/contralor-bermudez-dictamina-que-el-estado-debera-terminar-con-los-contratos-de-honorarios-para-funcionarios-publicos-habituales-y-permanentes/OZMWRGJYVRCNJMMIHXYZAAS3OM/>.

³⁴ En dicho dictamen se señaló que a las personas contratadas por honorarios –al momento del dictamen– que no calificasen en los supuestos de contratación de esta modalidad no se las podría continuar contratando desde 2023, por lo cual, salvo que contaran con la confianza legítima, cesarían en sus funciones en enero de ese año.

³⁵ En un escenario conservador, el costo se calculó en US\$273.183.547, y, en uno menos conservador, en US\$369.374.800 (Universidad Andrés Bello, 2022).

Información de base para la toma de decisiones de la gestión de recursos humanos

Punto crítico 2: Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.

De acuerdo con el diagnóstico de 2013, había sistemas de información con incidencia en el personal a cargo de diferentes organismos, como el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE), en manos de la DIPRES, y el Sistema de Administración de Personal del Estado (SIAPER), bajo el ala de la CGR. El citado informe daba cuenta de que el desarrollo paralelo de bases de datos centralizadas no apoyaba una mejor gestión de personal. Asimismo, señalaba que junto a esos sistemas coexistían otros registros bajo la órbita de órganos centrales como la DNSC, lo que impedía afianzar una base común de datos que garantizase a los servicios la disponibilidad de información para la GRH. El informe también hacía referencia al Barómetro de Gestión de Personas, impulsado por la DNSC en 2013, en función del cual se dispondría de un diagnóstico de la gestión de personas sobre la base del modelo de la Administración Central del Estado, y que se actualizaría una o dos veces al año. Finalmente, el diagnóstico de 2013 dejó constancia de que se estaba trabajando en el desarrollo de un sistema integrado de información de RRHH de la ADP para mejorar la calidad, el uso y la oportunidad de la información.

En la actualidad los sistemas de información siguen divididos entre diversas instituciones, principalmente la DIPRES,³⁶ la CGR y la DNSC, sin que estas interoperen. Además, existen otras entidades, como el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la Superintendencia de Pensiones, el MH, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el Ministerio de Trabajo y la SUBDERE, que contribuyen a la administración de las estadísticas de empleo público. Al respecto, está vigente el desafío de una mayor integración de los sistemas de información entre las diversas entidades³⁷ y de los sistemas de la DNSC.

La DNSC desarrolló el Barómetro 2016 (DNSC, 2017a) y posteriormente estableció el sistema de monitoreo y reportabilidad (<https://reportabilidadgp.serviciocivil.cl>), cuya utilización reemplazó el monitoreo de los barómetros. Un desafío identificado por la DNSC es que el sistema de monitoreo y reportabilidad pueda operar en línea, lo que permitiría un seguimiento en tiempo real de los procesos de GRH (Entrevistas, 2023). Por otra parte, sin que se trate de un sistema integrado, la DNSC brinda información relevante a través de datos abiertos de empleo público y de la ADP.

³⁶ La DIPRES proporciona información cuantitativa y cualitativa sobre la caracterización del personal del sector público, aunque no en tiempo real, sino después de procesarla.

³⁷ Para más información, véase el siguiente enlace:

<https://www.emol.com/noticias/Economia/2023/07/25/1102072/ine-encuesta-nacional-de-empleo.html>.

Eficacia de la planificación

Punto crítico 3: No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.

Punto crítico 4: El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.

Punto crítico 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.

En el diagnóstico de 2013 se señaló que, a raíz del estricto control que realiza la DIPRES sobre las dotaciones, no se registraban situaciones de excedentes o déficits significativos, aunque también se precisó que dicho control podía generar condiciones de carencia de personal, las cuales se afrontaban a través de los mecanismos de contratación flexible de ese entonces, como la contrata y los honorarios. En el informe de ese año también se indicó que la longevidad de los ocupantes de los cargos debido a la inexistencia de jubilación obligatoria podía interpretarse como un excedente, y dio cuenta de que, si bien el reducido tamaño del Estado chileno es una característica reconocida ampliamente, entre 2001 y 2010 el empleo público se había incrementado de forma sostenida en un 36%.

Entre 2014 y 2022 se ha producido un aumento del 49,2% del empleo público en el gobierno central, cuya cantidad de trabajadores subió de 302.989 a 452.163.³⁸ Los años de mayor crecimiento fueron 2018 y 2020.³⁹ El empleo público del gobierno central pasó del 1,7% (2014) al 2,8% de la población (2022) –aun así, esta es una de las cifras más bajas de la región–,⁴⁰ es decir, el 4,79% de la PEA. Este número es superior al 3,58% de 2014, representa el 9% del empleo total, y es menor que el porcentaje a nivel mundial (17%), a nivel de América Latina y el Caribe (ALC) (11%)⁴¹ y que el promedio de la OCDE (21,4%).

Resulta pertinente mencionar que en Salud la cobertura de médicos por cada 10.000 habitantes pasó de 18,9 en 2013 a 29,7 en 2021. Asimismo, en cuanto al ratio de alumnos por docentes, este se redujo de 20 en 2013 a 18 en 2017 (primaria) y de 21 en 2013 a 18 en 2017 (secundaria),⁴² lo que significa un mayor número de docentes.⁴³

³⁸ Sin contar el personal uniformado de las Fuerzas Armadas y de Orden.

³⁹ El incremento de 2018 se debe a que se empezaron a registrar como dotación del gobierno central 10.951 personas de los SLEP que antes pertenecían a los municipios, las cuales en 2020 llegaron a 20.789. En el caso de los SERSAL, en 2020, y por el contexto de la pandemia, se produjo un pico de crecimiento con la incorporación de 32.338 personas para atención clínica, la mayoría con carácter transitorio, lo cual implicó un incremento del 8,54% (DIPRES, 2022a).

⁴⁰ Esta tasa se encuentra en línea con las de Colombia y Perú, pero por debajo de la de Costa Rica (en torno al 3%); Paraguay y Panamá (entre el 3% y el 4%); Belice y República Dominicana (entre el 4% y el 5%), y muy por debajo de Uruguay (cerca del 9%). Para más información, véanse Dumas y Lafuente (2016) y Strazza (2022).

⁴¹ Para más información, véase el siguiente enlace:

<https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard>.

⁴² De acuerdo con la información del Banco Mundial, 2017 es el último año con datos disponibles. Véanse los siguientes enlaces:

Si se excluyen los SERSAL y los SLEP, se observa que en 2022 se contaba con 202.500 personas en el empleo público, lo que representa un incremento de personal del 20,7% respecto de 2014 (cuadro 4).⁴⁴

Cuadro 4. Variables comparativas del empleo público en Chile, período 2014-22

Variable	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variación total del período (%)
Población ^a	17.787.617	17.971.423	18.167.147	18.419.192	18.751.405	19.107.216	19.458.310	19.678.363	19.828.563	11,5
Variación interanual (%)		1,0	1,1	1,4	1,8	1,9	1,8	1,1	0,8	
Servidores públicos del gobierno central**	302.989	315.555	321.213	335.843	367.581	378.660	428.964	453.154	452.163	49,2
Variación interanual (8)		4,1	1,8	4,6	9,5	3,0	13,3	5,6	-0,2	
Servidores públicos del sector público del gobierno central (sin SERSAL ni SLEP) ^b	167.801	173.826	176.655	185.268	188.929	195.780	204.155	207.954	202.500	20,7
Variación interanual (%)		3,6	1,6	4,9	2,0	3,6	4,3	1,9	-2,6	
Total de servidores públicos del sector público del gobierno central/población (%)	1,7	1,8	1,8	1,9	2,1	2,1	2,4	2,5	2,5	
Servidores del sector público del gobierno central (sin SERSAL ni SLEP)/población (%)	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	
Población económicamente activa (PEA) ^c	8.468.946	8.566.113	8.661.001	8.872.208	9.059.235	9.214.285	8.698.434	9.081.005	9.446.464	11,54
Servidores públicos del gobierno central/PEA (%)	3,6	3,7	3,7	3,8	4,1	4,1	4,9	5,0	4,8	

Fuente: Elaboración propia, con base en ^a INE (s/f); ^b DIPRES (2023a); ^c Banco Mundial (s/f).

Entre 2014 y 2022, el gasto en personal se incrementó un 35,8%, pero se redujo del 21,3 al 17,97% respecto de los ingresos totales. En relación con el PIB, dicho gasto subió del 4,4% (2014) al 4,7% (2022) con un pico del 5,3% en 2020, y viene disminuyendo desde 2021. En relación con el gasto público total, el gasto en personal se redujo del 23,3% (2014) al 21,2% (2022) (DIPRES, 2023c) (cuadro 5). En

<https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.ENRL.TC.ZS?end=2017&locations=CL&start=1999>;
<https://data.worldbank.org/indicator/SE.SEC.ENRL.TC.ZS?end=2017&locations=CL&start=1999>.

⁴³ No obstante, se trata de una de las tasas más altas de los países de la OCDE. Véase el siguiente enlace: https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_CHL_Spanish.pdf.

⁴⁴ Entre 2021 y 2022 se produjo una reducción del 2,32%, aunque el crecimiento se recuperó entre diciembre de 2022 y junio de 2023 (DIPRES, 2023a).

ALC, los salarios públicos representan el 29% del gasto público; en los países de la OCDE, el 24,2%, y en Chile están por debajo de ambas tasas (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018). Entre los países de la OCDE (32 países), Chile presenta la menor tasa de compensaciones totales de servidores públicos como porcentaje del PIB (según transacción económica) (Martínez, 2022).

Cuadro 5. Gasto en personal, período 2014-22

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variación en todo el período (%)
Producto interno bruto (PIB) (en miles de millones de US\$) ^a	259,56	242,45	249,34	276,15	295,86	278,6	254,26	316,58	301,02	15,97
PIB per cápita (en US\$) ^a	14.675,2	13.567,4	13.788,2	15.034,1	15.820,0	14.632,7	13.173,8	16.240,6	15.355,5	4,6
Gasto en personal del gobierno central (en millones de CLP\$ de 2022) ^b	9.074.894	9.629.446	10.200.983	10.803.418	11.367.428	11.787.356	12.387.984	13.016.670	12.324.524	35,8
Gasto en personal del gobierno central/ PIB ^a (%)	4,4	4,5	4,7	4,8	4,9	5,0	5,3	4,9	4,7	
Gasto en personal del gobierno central/ ingresos totales ^b (%)	21,3	21,5	22,5	22,8	21,98	23,1	26,4	20,2	17,97	
Gasto en personal del gobierno central/ gasto total ^c (%)	23,3	23,1	23,1	23,1	23,4	23,2	21,4	16,6	21,2	

Fuente: Elaboración propia, con base en ^a Banco Mundial (s/f2); ^b DIPRES (2023c); ^c DIPRES (s/f).

Nota: El gasto en personal del gobierno central comprende también Fuerzas Armadas y Policiales.

Distribución por edad

En lo que respecta a la distribución por edad, como puede apreciarse del cuadro 6, en 2022 el 60,2% de la dotación tenía hasta 44 años; el 22,6%, entre 45 y 54 años, y el 17,2%, más de 55 años. Entre 2014 y 2022, el promedio de edad pasó de 42,4 años⁴⁵ a 46,0 años⁴⁶ (DIPRES, 2015; 2023d).

⁴⁵ Se trata del personal civil del gobierno central.

⁴⁶ Se considera el personal de la dotación del gobierno central.

Cuadro 6. Distribución de la dotación por edad, años 2014 y 2022

	2014	2022
24 años o menos (%)	3,3	1,7
Entre 25 y 34 años (%)	26,8	26,3
Entre 35 y 44 años (%)	28,7	32,2
Entre 45 y 54 años(%)	22,0	22,6
Entre 55 y 59 años (%)	9,6	8,5
Entre 60 y 64 años (%)	6,7	5,9
65 y más años (%)	2,9	2,8
Edad promedio (en años)	42,4	46,0

Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES (2023a).

La información revela una disminución de la participación de personas menores de 24 años, cuya proporción ha pasado del 3,3% (2014) al 1,7% (2022) (DIPRES, 2023a).⁴⁷ Asimismo, se observa que este grupo decrece en los estamentos más tecnificados y aumenta en el de administrativos y auxiliares, aunque también se puede observar una reducción en términos absolutos. El programa Prácticas Chile⁴⁸ se destaca como una iniciativa positiva para atraer a los estudiantes que deseen realizar prácticas en ministerios y servicios públicos, con la posibilidad de vincularse con el Estado a través del programa Mi Primer Empleo Público. En el cuadro 7 se muestra el crecimiento de la cantidad de estudiantes seleccionados para participar de prácticas mediante este programa.

Cuadro 7. Estudiantes seleccionados mediante Prácticas Chile, período 2018-23

2018 ^a	2019 ^a	2020 ^a	2021 ^a	2022 ^b	2023 ^b
812	2.785	2.443	3.488	3.775	4.234

Fuente: Elaboración propia, con base en: ^a datos abiertos de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), véase en: <https://datosabiertos.serviciocivil.cl/>; ^b DNSC (s/f).

Nota: La información actualizada de 2022 y 2023 proviene de la DNSC, entidad que la presentó en un comentario realizado para la versión preliminar del presente informe.

En cuanto a la longevidad de los ocupantes de cargos, la proporción de funcionarios mayores de 65 años se ha mantenido constante, pasando del 2,9% en 2014 (6.675 personas) al 2,8% en 2022 (10.280 personas). Estos funcionarios se concentran principalmente en los ministerios de Salud (30,6%), Educación (22,5%),

⁴⁷ Según la Encuesta Nacional de Funcionarios 2019 (ENF 2019), un tercio de los jóvenes de 20 a 25 años, profesionales a contrata de ingreso reciente que residían en la Región Metropolitana, había manifestado la intención de dejar su servicio en los dos años siguientes (Schuster et al., 2020). No obstante, los responsables de las AGDP entrevistados señalaron que no enfrentaban dificultades en la captación de jóvenes (Entrevistas, 2023).

⁴⁸ Este es un programa de la DNSC que cuenta con un portal de reclutamiento (<https://www.practicasparchile.cl/>) cuyo uso se ha hecho obligatorio a partir de la Resolución 1/2017 de la DNSC.

Interior y Seguridad Pública (6,9%), Hacienda (5,5%), Defensa Nacional (5,0%) y Justicia y Derechos Humanos (4,0%) (DIPRES, 2023a).⁴⁹

En cuanto a la tecnificación, el diagnóstico de 2013 daba cuenta de una notoria tendencia hacia esta en el sector público, según la cual los directivos, profesionales y técnicos pasaron de representar un 63% en 2002 a un 70% en 2011, mientras que el peso de los estamentos de administrativos y auxiliares se redujo del 36 al 29%.

En 2014 los estamentos directivos, profesionales y técnicos representaron el 73,19% de la dotación y en 2022 el 78,3%. Entretanto, los estamentos de administrativos y auxiliares se siguieron reduciendo; así, en 2014 su proporción ascendía al 26,80% de la dotación y en 2022, al 21,8% (DIPRES, 2023a).

Además, el 51,3% de los asalariados del sector público tiene educación superior, en comparación con el 31,3% del sector privado (Durán y Kremerman, 2022).⁵⁰

Planificación integral de la gestión de recursos humanos

Punto crítico 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.

El diagnóstico de 2013 resaltó que el modelo de gestión de personas contribuyó a alinear las decisiones en materia de personal con las prioridades estratégicas, lo cual implicó una mejora respecto de la situación de 2004 de apego casi exclusivo a la gestión presupuestaria. Como desafío, dicho diagnóstico indicó la necesidad de reforzar esos avances responsabilizando a las autoridades políticas y directivas para una gestión estratégica de los RRHH, lo que se había empezado a realizar a través del programa ChileGestiona, con el objetivo de empoderar a subsecretarios/as y jefes/as de servicio para que coordinen e impulsen una gestión estratégica de las personas.

Asimismo, el Barómetro de Gestión de Personas de 2013 (Barómetro 2013) dio cuenta de que en los 171 servicios que formaban parte del estudio el promedio de logro de implantación del modelo de gestión de personas fue del 51%, aunque destacó que había mucha heterogeneidad entre ellos (DNSC, 2013b). Por su parte, el Barómetro 2016 señaló que los procesos a cargo del área de gestión de personas aún se centraban en aspectos operativos (DNSC, 2017a).

Entre la situación del informe anterior y el presente, el programa ChileGestiona fue discontinuado, y en su lugar se estableció el actual Concurso Funcional, el cual no

⁴⁹ Dado que los sectores de salud y educación brindan servicios directos a la población, suelen presentar déficits de personal y concentran a la mayoría (53,1%) del personal con más de 65 años, sería conveniente evaluar si esto guarda relación con la escasez de personal, la falta de renovación u otras razones.

⁵⁰ Sin perjuicio de lo señalado, según Bravo (2023b) existirían algunos “descalces” en cuanto a las calificaciones de las personas que ocupan determinados puestos. A partir de información del INE sobre el período que abarca de diciembre de 2022 a febrero de 2023, el 10,4% de los asalariados se desempeñaría en puestos de alta calificación cuando solo cuenta con estudios secundarios completos o un menor nivel educativo (83.339 personas). Al contrario, el 12,8% de los asalariados con educación superior completa ocuparía puestos de mediana o baja calificación (100.678 personas).

cuenta con mucho espacio para la promoción de una gestión estratégica y articulada de RRHH (DNSC, 2023j). Al margen de ello, se han producido avances en relación con la gestión estratégica de personas. Según el Barómetro 2016, hubo mejoras en el nivel de desarrollo de la aplicación del modelo de gestión de personas, con un promedio del 56,3%.⁵¹ El nivel de desarrollo del componente de políticas de gestión de personas también avanzó, llegando a un promedio de 43,7%, lo cual implica un incremento de 8,7 puntos porcentuales (DNSC, 2017a).

La Ley 20.955/2016 otorgó facultades normativas a la DNSC en materia de gestión de personas, al amparo de las que estableció como estándares para todos los servicios, que deben cumplir con lo siguiente: *i)* contar con un AGDP en un nivel jerárquico que les permita posicionar su función con carácter estratégico y a cargo de un/a jefe/a que se considere como parte de los equipos de dirección del servicio, y *ii)* aprobar e implementar una política de gestión y desarrollo de personas que, entre otros aspectos, asegure el adecuado funcionamiento y desarrollo de los distintos subsistemas y/o ámbitos de gestión de personas (reclutamiento y selección, inducción, gestión del desempeño individual, manejo de la capacitación, procesos de movilidad, gestión de los ambientes laborales, calidad de vida, manejo de la participación y egreso) y que informe anualmente a la DNSC su estado de implementación (Resolución 1/2017). Al 31 de diciembre de 2017, el 98% de los servicios ya había aprobado su política conforme a los estándares definidos por la DNSC (Chamorro et al., 2018). Dicho porcentaje se mantuvo en 2018 y en 2020, con el 98,7 y el 98,8%, respectivamente.⁵² En 2021 se produjo una leve reducción al 94,3%, pero siempre se conservó un alto porcentaje de cumplimiento (DNSC, s/fi).

La implementación de estos estándares ha ido mejorando progresivamente, aunque subsiste la heterogeneidad entre los distintos servicios.⁵³ De acuerdo con los responsables de las AGDP, en varias jefaturas de servicios falta que consideren a las jefaturas de las AGDP como socios estratégicos y que estas cuenten con las capacidades para aportar en tal condición (Entrevistas, 2023).

Registrados los avances, persisten desafíos para profundizar una gestión de personas con carácter estratégico, entre los que se destacan tres: *i)* superar la heterogeneidad de las capacidades de las AGDP, que impacta precisamente en la posibilidad de utilizar una perspectiva más estratégica en la GRH; *ii)* lograr que las jefaturas de los servicios desarrollen una mirada estratégica en lo que atañe a la gestión de personas y una mayor articulación con las jefaturas de las AGDP, considerando especialmente que en la mayoría de los casos la jefatura superior de los servicios está a cargo de un funcionario de la ADP seleccionado por el CADP, y

⁵¹ Se presentan las cifras del Barómetro que consideran los productos informados por los servicios en el marco del Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en el Estado. Cabe señalar que la base de cálculo del Barómetro 2016 es más amplia que la de 2013, pues en 2013 se computaron las respuestas de 177 servicios, y, en 2016, las de 232 (DNSC, 2013b; 2017a).

⁵² En 2019 no se solicitó a los servicios que informaran acerca del cumplimiento de esta obligación.

⁵³ Véase la Encuesta Nacional de Funcionarias y Funcionarios Públicos 2023 (ENF, 2023) sobre la heterogeneidad entre los servicios en materia de gestión de personas (Schuster et al., 2023).

iii) comprender la necesidad de una mayor articulación de la gestión y el desarrollo de las personas a cargo de la DNSC, con la planificación de dotaciones y la asignación presupuestaria a cargo de la DIPRES, pues, aunque ha habido coordinaciones positivas en todo el período,⁵⁴ la facultad normativa de la DNSC requiere llevar la articulación a otro nivel.

2.2. Organización del trabajo

Calidad de la estructura de puestos de trabajo

Punto crítico 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 de acuerdo con las necesidades organizativas.

Punto crítico 8: La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.

Clasificación y jerarquización de los puestos

De acuerdo con el diagnóstico de 2013, la definición por ley de las estructuras de plantas de cargos y, en algunos casos, incluso de los requisitos específicos de ingreso asociados a los puestos, imprimía cierta rigidez, lo que, sumado a la antigüedad de algunas de las plantas, impedía la adecuación de los cargos a las nuevas funciones que iban incorporando los servicios. Debido a ello, el diagnóstico consignó la existencia de una política deliberada de no obligar a las entidades a cubrir vacantes con base en las definiciones de plantas vigentes ni a desarrollar manuales de puestos formales que especificasen con detalle las responsabilidades y funciones de cada cargo; en cambio, para enfrentar esta situación, se había recurrido a figuras flexibles (contrata y honorarios). Respecto de los cargos de contrata, se señaló que se asimilaban a un estamento y a un grado de planta.

Las características de las plantas descritas en el diagnóstico anterior han continuado, aunque ha cambiado la decisión de no concursar vacantes. Por el contrario, a partir de 2019 la DNSC impulsa la concursabilidad de las vacantes de plantas a través de planes trienales.

Por otro lado, como se ha señalado anteriormente (punto crítico 1), la flexibilidad detectada en 2013 para la contrata y la labor por honorarios se ha reducido. La asimilación de los cargos de contrata a estamentos y grados de planta se ha mantenido.

Diseño de perfiles de cargos en el empleo público

El diagnóstico de 2013 ya daba cuenta de que la definición de perfiles era una práctica habitual, la cual ha seguido consolidándose. En función de la Resolución 1/2017 de la DNSC, los servicios públicos deben elaborar perfiles de cargos con un

⁵⁴ De las coordinaciones positivas entre la DNSC y la DIPRES dejó constancia el estudio regional anterior (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014), y esto ha continuado así hasta la actualidad (Entrevistas, 2023).

contenido mínimo (objetivos y funciones del cargo, contexto y competencias), asegurando procesos de actualización y/o revisión periódicos. Esos perfiles deberán usarse en los procesos de reclutamiento y selección de cargos de contrata y del CT, dejando a salvo que la autoridad mediante resolución fundada decida no aplicarlos, debiendo informar a la DNSC (arts. 13a, 14 y 19). Actualmente la práctica de elaboración de perfiles de cargos se encuentra institucionalizada, con cobertura en la mayoría de los servicios (Entrevistas, 2023).

Diseño de perfiles de cargos en el Sistema de Alta Dirección Pública

Respecto de la situación del diagnóstico de 2013 ha habido una mejora: en efecto, en 2016 se definió que el perfil del cargo de ADP debía incluir dos aspectos con contenido estratégico: los desafíos del cargo y los lineamientos para el convenio de desempeño (Reglamento que regula los Convenios de Desempeño [CD] para los puestos de la ADP, aprobado por Decreto 172/2014 del MH), los cuales también se citan en el instructivo de la DNSC (DNSC, 2017d). A la fecha, la práctica de la elaboración de perfiles de los cargos de la ADP con rigor técnico y de acuerdo con lo regulado se encuentra institucionalizada (Entrevistas, 2023). Tanto en el caso de la gestión de personas, como en el del SADP, la elaboración de perfiles se basa en parámetros técnicos y está dotada de flexibilidad; no se trata de instrumentos rígidos que dificulten la adaptación a los contextos de los cargos, lo que constituye una buena práctica que debe velar por evitar la heterogeneidad excesiva.

Flexibilidad en el diseño de puestos y perfiles

Punto crítico 9: Los perfiles incluyen la selección de las competencias que, en cada caso, se consideran clave para el éxito del desempeño del titular del puesto.

Las orientaciones metodológicas brindadas por la DNSC en 2007 y 2013 proponían medios para identificar las competencias que se debían incluir en los perfiles, con grados y predictores de desempeño asociados (DNSC, 2007; 2013a). La Resolución 1/2017, de observancia obligatoria, dispone la incorporación de competencias en los perfiles, y las llama “aptitudes, conocimientos y destrezas para cumplir exitosamente la función” (art. 13a). Los servicios detectan las competencias a partir de diccionarios elaborados por una consultora o con recursos internos, o directamente respecto de cada cargo, en función de las diferentes capacidades de las AGDP (Entrevistas, 2023). En el empleo público, la práctica de contar con perfiles de cargos que no se basen solamente en requisitos formales, sino que además abarquen las competencias del cargo, se encuentra institucionalizada.

A diferencia del empleo público, en el caso del SADP la gestión de competencias está centralizada, el CADP consideró desde los inicios de los concursos que debía optarse por un enfoque de competencias genéricas con énfasis en capacidades gerenciales (DNSC, 2017e). Los perfiles de cargos de la ADP, tanto de primer como segundo nivel jerárquico han contenido siempre un set de atributos/competencias (cuadro 8). El diagnóstico de 2013 hizo referencia a los perfiles de los cargos de la

ADP que combinaban competencias genéricas y específicas. Esa práctica se ha consolidado y se han actualizado las competencias. En el siguiente cuadro puede verse la evolución de las competencias genéricas del perfil de la ADP, las que se incluyen en los perfiles de cargo de cada ADP que aprueba el CADP, práctica que se encuentra consolidada.

Cuadro 8. Evolución de competencias de la Alta Dirección Pública, período 2005-23

Perfil inicial 2005-08	Perfil intermedio 2008-15	Perfil previo 2015-19	Perfil vigente 2019-23
Competencias de función	Visión estratégica	Visión estratégica	Visión estratégica
Competencias de gestión	Gestión y logro	Experiencia y conocimiento	Comunicación efectiva
Competencias personales y de relación	Relación con el entorno y redes	Gestión y logro	Gestión y logro
Competencias de liderazgo	Manejo de crisis y contingencias	Liderazgo externo y articulación de redes	Gestión de redes
Competencias estratégicas para relacionarse con el entorno	Liderazgo	Manejo de crisis y contingencias	Manejo de crisis y contingencias
	Innovación y flexibilidad	Liderazgo interno y gestión de personas	Liderazgo y gestión de personas
	Conocimientos técnicos	Innovación y flexibilidad	Innovación y mejora continua
	Factor probidad	Probidad y ética en la gestión pública (valores y principios)	
		Vocación de servicio público (valores y principios)	
		Conciencia de impacto público (valores y principios)	

Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (2017e); CADP (2007); CADP (2009).

Notas: Los períodos de cada perfil han sido informados por la DNSC (2023j).

Entre 2014 y 2022 las competencias genéricas del perfil de la ADP mejoraron. Esto fue posible, en primer término, a partir de su consideración como tales, en vez de como atributos, calificación que se había utilizado inicialmente. En segundo término, a la vez que se mantuvieron las competencias de visión estratégica, gestión y logro y manejo de crisis y contingencias, de clara pertinencia, se modificaron otras tres. En efecto, entre 2015 y 2019 se aplicaron cambios a la competencia de liderazgo, que pasó a llamarse liderazgo interno y gestión de personas, y más adelante, tomó el nombre definitivo de liderazgo y gestión de

personas, lo que pone énfasis en la responsabilidad que tiene la ADP respecto de la gestión y el desarrollo de las personas a su cargo. La competencia de innovación y flexibilidad fue reemplazada por la de innovación y mejora continua, de modo de destacar la intencionalidad y la finalidad que tiene la innovación, que es la optimización permanente del servicio. Asimismo, entre 2015 y 2019 la competencia de relación con el entorno y redes se transformó en liderazgo externo y articulación de redes y, a partir de 2019, se convirtió en gestión de redes, denominación que precisa mejor su sentido y lo que se espera de la ADP. En tercer término, se incluyó la competencia de comunicación efectiva, que anteriormente se encontraba de forma implícita en otras, pero que, debido a su relevancia de cara a las complejas relaciones internas y externas que enfrentan los funcionarios de la ADP, es mejor que se haya pasado a considerarla como una competencia independiente.

Finalmente, no se incluyeron los conocimientos técnicos, ni la competencia de experiencia y conocimiento como en el perfil de 2015-19, lo que, conforme a diferentes modelos de competencias, permite poner énfasis en las habilidades y las actitudes como elementos diferenciales de las competencias, dejando los conocimientos y la experiencia como requisitos del perfil del cargo. Tampoco se incluyeron el factor probidad ni –como en el perfil 2015-19– probidad y ética en la gestión pública, vocación de servicio público y conciencia de impacto público, no porque hayan dejado de aplicarse, sino porque corresponden a valores y principios que resulta pertinente distinguir de las competencias.

2.3. Gestión del empleo

Igualdad y mérito en el acceso

Punto crítico 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.

Punto crítico 11: Se establecen procedimientos y mecanismos de garantía necesarios a lo largo de todo el proceso de incorporación para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo.

El reclutamiento en el empleo público

El diagnóstico de 2013 señaló que la difusión abierta de las convocatorias a través del portal Empleos Públicos había crecido significativamente desde su creación en 2009. Mediante instructivos presidenciales se impulsó el uso del portal para difundir las convocatorias de concursos de planta, así como de procesos de reclutamiento y selección de contrata, CT, honorarios y suplencias.⁵⁵ Asimismo, en 2015 el Plan de Ejecución de la Agenda de Probidad y Transparencia en los

⁵⁵ El Instructivo Presidencial 2013 incluyó la recomendación de utilizar un proceso habitual de reclutamiento y selección para las vacantes de contrata y de publicar las convocatorias en el portal Empleos Públicos.

Negocios y la Política definió que el MH debía hacer obligatorio el uso del portal Empleos Públicos, por lo que el Ministro de Hacienda emitió el Oficio Circular 1.320/2015, que instruyó a las jefaturas de los servicios para su utilización y asignó a la DNSC el monitoreo del cumplimiento de la medida. A partir de la Resolución 1/2017, también se ha fijado como un estándar mínimo obligatorio el uso del portal en procesos de reclutamiento y selección de cargos de contrata y del CT, sin perjuicio de que se pueda aplicar para otras formas de contratación (arts. 13e y 15). Asimismo, se estableció que, en 12 meses, los servicios ejecutasen la gestión de sus procesos de selección a través de la modalidad de “postulación en línea” del referido portal (arts. 16 y 23).

Entre 2014 y 2022 el uso del portal ha aumentado de forma exponencial. En 2014 se publicaron 3.373 convocatorias, correspondientes a 8.106 vacantes ofertadas, y se recibieron 95.236 postulaciones. En 2022 se publicaron 16.021 convocatorias, lo que supone un crecimiento del 375%, se ofertaron 33.790 vacantes, lo que implica un incremento del 317%, y se recibieron 1.169.526 postulaciones, cifra que representa una suba del 1.128% (DNSC, 2023b) (cuadro 9).⁵⁶

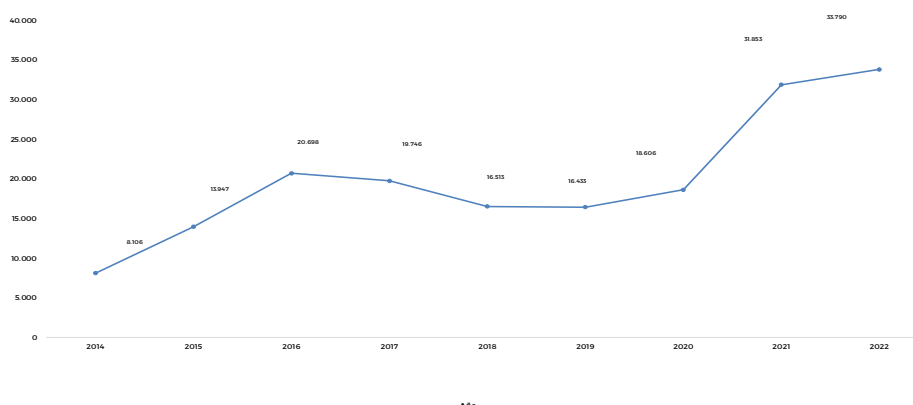
Cuadro 9. Portal Empleos Públicos: convocatorias publicadas, vacantes ofertadas y postulaciones ingresadas, período 2014-22

Período	Convocatorias (No.)	Vacantes (No.)	Postulaciones (No.)
2014	3.373	8.106	95.236
2015	6.395	13.947	160.152
2016	8.967	20.698	223.262
2017	10.082	19.746	234.012
2018	9.474	16.513	480.663
2019	9.778	16.433	1.198.547
2020	6.993	18.606	716.433
2021	13.757	31.853	949.730
2022	16.021	33.790	1.169.526
Variación 2014 versus 2022 (%)	375	317	1.128

Fuente: DNSC (2023h).

⁵⁶ Tan solo en 2022, el portal Empleos Públicos recibió 13 millones de visitas, lo que significa un crecimiento del 18% respecto de 2021.

Gráfico 2. Vacantes ofertadas en el portal Empleos Públicos, período 2014-22



Fuente: Elaboración de Lafuente (2023); con datos provenientes de DNSC (2023h).

También crecieron las convocatorias en el portal Empleos Públicos con postulación en línea, lo cual imprime mayor transparencia y otorga garantías en los procesos (gráfico 2). Dicha modalidad pasó de representar el 29,2% del total de postulaciones (2014) al 84,9% (2022) y, como puede verse en el cuadro 10, se invirtió la proporción entre las convocatorias con postulaciones en línea y las de solo con "aviso pizarrón".⁵⁷ El cambio se empieza a producir en 2018 y se consolida a partir de 2019 como efecto de la Resolución 1/2017 de la DNSC, que – precisamente – estableció el 10 de noviembre de 2018 como plazo a partir del cual se hacía exigible la postulación en línea (gráfico 3).

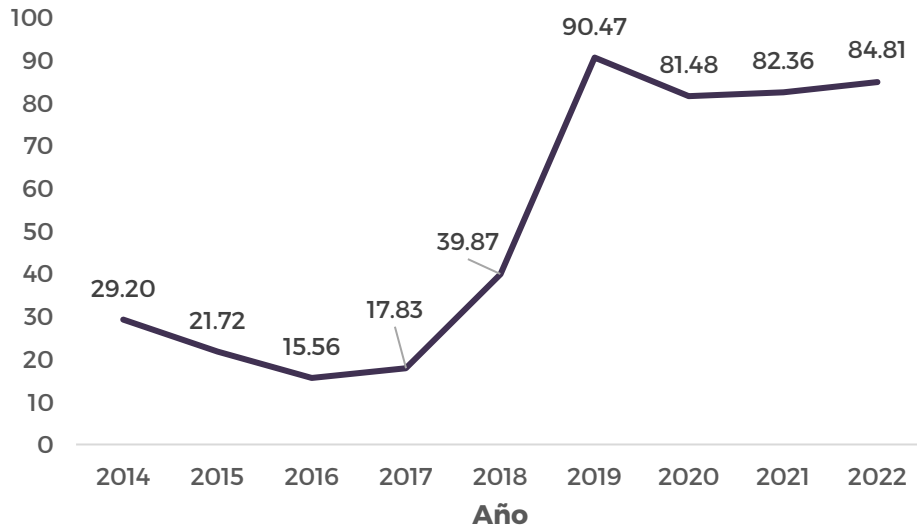
Cuadro 10. Portal Empleos Públicos: convocatorias, período 2014-22

Período	Convocatorias con postulación en línea		Convocatorias sin postulación en línea		Total de convocatorias
	No.	%	No.	%	
2014	985	29,20	2.388	70,80	3.373
2015	1.389	21,72	5.006	78,28	6.395
2016	1.395	15,56	7.572	84,44	8.967
2017	1.798	17,83	8.284	82,17	10.082
2018	3.777	39,87	5.697	60,13	9.474
2019	8.846	90,47	932	9,53	9.778
2020	5.698	81,48	1.295	18,52	6.993
2021	11.330	82,36	2.427	17,64	13.757
2022	13.588	84,81	2.433	15,19	16.021

Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (2023h).

⁵⁷ La convocatoria "aviso pizarrón" es un tipo de publicación que no permite postular en línea, ya que el Portal de Empleos Públicos es utilizado como medio complementario de difusión de la convocatoria y no como medio de postulación (www.serviciocivil.cl).

Gráfico 3. Postulaciones en línea del portal Empleos Públicos, período 2014-22 (porcentaje)



Fuente: Elaboración de Lafuente (2023), con datos provenientes de DNSC (2023h).

Las convocatorias publicadas en el portal Empleos Públicos representan el 63% de todos los ingresos a la Administración Central del Estado; la diferencia corresponde a incorporaciones sin proceso de reclutamiento y selección, fundadas mediante resoluciones de las autoridades respectivas en el uso de las facultades que les concede el ordenamiento (DNSC, 2023j).

Reclutamiento en el Sistema de Alta Dirección Pública

En el caso del SADP las postulaciones se realizan de forma obligatoria desde su inicio a través del Sistema de Postulación en Línea. En 2014 se recibieron 40.836 postulaciones y en 2022 estas ascendieron a 51.788, lo que implica un crecimiento del 26,8%.⁵⁸ De acuerdo con Fernández Vergara, Fuenzalida y Castro (2021), el incremento de las postulaciones, que implica cerca de 38 nuevos postulantes por cargo (un 33% en promedio), se debe al impacto de la reforma introducida por la Ley 20.955/2016.⁵⁹ El promedio de postulaciones por concurso en 2022 fue de 139, cifra superior a los 101 de 2014 y a los 123 de 2021, pero inferior al promedio de los años 2017, 2018, 2019 y 2020, cuando las postulaciones fueron 165, 154, 164 y 161, respectivamente (CADP, 2023). El diagnóstico de 2013 dio cuenta de fluctuaciones semejantes y esbozó la hipótesis de que este fenómeno se podría atribuir a la

⁵⁸ Sin embargo, cabe mencionar que durante el período se produjeron picos de postulaciones en dos años en particular: en 2018 se recibieron 83.132 postulaciones, y, en 2019, 80.684. Véanse el siguiente enlace: <https://e.infogram.com/bc6bf308-4eb9-41d2-8256-119ef22f819a?src=embed> y CADP (2023).

⁵⁹ Como posibles explicaciones de ese impacto, el estudio considera la remoción de barreras de entrada para postulantes (por ejemplo, aceptar postulantes con carreras de menos de 10 semestres pero con grado de magister o la habilitación para la postulación de funcionarios de planta, reservándoles su cargo), y los esfuerzos de comunicación de la reforma por parte de la DNSC, que apuntan a mejorar la transparencia, probidad y meritocracia del sistema (remoción de transitorios y provisionales [TyP]; ampliación de cargos concursados; publicación de resultados, y restricción de remociones en cambios de gobierno).

reducción de postulaciones en vísperas de un cambio de gobierno.⁶⁰ Del total de postulaciones de 2014, hubo 11.549 (28,3%) destinadas a convocatorias del primer nivel jerárquico y 29.287 (71,7%), a puestos del segundo nivel jerárquico. En 2022 las proporciones fueron similares: del total de postulaciones, 14.909 (28,7%) correspondieron a cargos del primer nivel jerárquico y 36.879 (71,3%), a cargos del segundo nivel.

El diagnóstico de 2013 se refirió a la apertura del SADP para atraer postulantes del sector privado,⁶¹ cuya presencia se mantenía en alrededor del 58%. Entre 2014 y 2019 ese porcentaje se incrementó ligeramente y se estabilizó en un promedio del 60,88%. En 2020 se registró un pico del 71,10% de postulantes, probablemente debido a que se digitalizó completamente el proceso de selección y por primera vez se implementó un sistema remoto de entrevistas para garantizar que los cargos críticos, tales como directores/as de hospitales y atención primaria de salud, fueran provistos oportunamente (DNSC, 2021b). En 2021 la participación de postulantes del sector privado descendió al 49,3% y en 2022 se elevó al 52,9% (CADP, 2023).

Procesos de selección en las plantas

El diagnóstico de 2013 señalaba que el acceso a planta mediante concursos era excepcional, salvo en algunas instituciones (como el Servicio de Impuestos Internos). Ello se reflejaba en la reducción consistente de la proporción que la planta representaba del total del personal, que en 2013 significaba el 30,2% del personal disponible del gobierno central (DIPRES, 2022a).

Como puede apreciarse en el cuadro 2, entre 2014 y 2017 prácticamente no hubo variación en cuanto a la cantidad de personal de planta. Sin embargo, a partir de 2018, se produjo un aumento de funcionarios bajo esta modalidad, y los mayores incrementos se observan en 2020 y 2021. Por ello, entre 2014 y 2022 había 17.184 personas más bajo esta calidad jurídica, lo cual implica un incremento del 20,7% en el período (DIPRES, 2023a). En estas subas influye la incorporación de personal de planta proveniente de los SLEP y de los SERSAL.⁶² No obstante el aumento en números absolutos, en 2018 el personal de planta representó el 23,2% del personal disponible del gobierno central; en 2019 la cifra se mantuvo en un 23,3% y en 2020 descendió al 21,8% (DIPRES, 2019a; 2020b), como resultado del personal temporal incorporado bajo otras calidades jurídicas debido a la pandemia de COVID-19. A diciembre de 2022, el personal de planta comprendía el 22,2% (DIPRES, 2023b).

A fin de impulsar la concursabilidad de las plantas según las reglas del EA, se estableció la obligación de elaborar un plan de trabajo trienal para la provisión de cargos vacantes. Con el objeto de promover el cumplimiento de esta obligación,

⁶⁰ Esta hipótesis no parece confirmarse en el período 2013-22, porque si bien podría explicar el promedio de 2022, no resulta consistente con el de 154 que se registró en 2018, año en que también tuvo lugar un cambio de gobierno.

⁶¹ Se refiere a postulantes cuyo último puesto haya sido en el sector privado. Cabe señalar que, desde el inicio del SADP, se decidió no exigir experiencia previa en el Estado como requisito para un cargo en la ADP.

⁶² Para más información, véanse DIPRES 2019a; 2020b; 2021; 2022b.

en 2021 la DNSC remitió un formulario a los ministerios y servicios y, de 137 instituciones, identificó 21.886 cargos vacantes de planta para concursos de ingreso,⁶³ a partir de lo cual se formuló un plan de trabajo trienal 2021-23, y las instituciones se comprometieron a concursar el 40% de dichos cargos, según disponibilidad presupuestal (DNSC, 2023i). El avance de la concursabilidad enfrenta diversos obstáculos, lo cual no ha permitido que en los dos primeros años del plan se alcanzaran las metas. En 2021 se concursó el 14,2% de las vacantes comprometidas (92 de un total de 648); en 2022, el 20% (891 de 4.465) (DNSC, 2023h).

Incorporación de personal de contrata, según el Código del Trabajo y por honorarios

Dado que el personal de contrata representa la mayoría del personal disponible del gobierno central, su incorporación en condiciones de mérito ha sido una preocupación de la DNSC, entidad que en 2013 elaboró orientaciones para la realización de procedimientos de reclutamiento y selección de vacantes de contrata (DNSC, 2013a).⁶⁴ En 2015 la DNSC actualizó dichas orientaciones, indicando que el procedimiento propuesto estaba dirigido a proveer cargos de contrata, por honorarios o para el personal afecto al CT o cualquier otro cuerpo legal, tanto en los servicios públicos como en los ministerios y subsecretarías (DNSC, 2015a). Como ya se ha señalado (punto crítico 1), la contratación por honorarios o por el CT podía legalmente realizarse de forma directa sin necesidad de un proceso de selección, de modo que las orientaciones mencionadas promovían la introducción de mérito en esas contrataciones (DNSC, 2017b).

La ENF 2023 muestra avances y desafíos en la incorporación de la selección por mérito. El 59% de los funcionarios recién reclutados señaló haber pasado por al menos dos evaluaciones para su primer trabajo, en comparación con el 41% de los seleccionados hace más de 20 años. No obstante, un 55% de los funcionarios recién incorporados declaró que fue reclutado sin un anuncio público y un 41% sin un procedimiento que comprendiera dos evaluaciones. El porcentaje de funcionarios que se enteró de la oferta laboral de su primer trabajo por un anuncio (41%) se encuentra por debajo del promedio internacional (51%), en una muestra de siete países (Schuster et al., 2023).

Junto con el uso del perfil del cargo y la convocatoria a través del portal Empleos Públicos, la Resolución 1/2017 de la DNSC estableció estándares obligatorios en procesos de reclutamiento y selección para contrata y bajo el CT; sin embargo, dejó la posibilidad de que la autoridad, por resolución fundada, resuelva no aplicarlo, informando de ello a la DNSC (art. 14). La aplicación de esta resolución ha avanzado gradualmente del 50% en 2018 al 64% en 2022 (cuadro 11).

⁶³ Entre 2018 y 2021 se han concursado, entre los diferentes tipos de concursos, 53.711 vacantes de planta, de las que 13.538 se verificaron en 2018, 23.837 en 2019, 16.082 en 2020 y 254 en 2021. Véase el siguiente enlace: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/91145f26-d3a6-4529-a5ea-c4f6cbc8de26/page/EtrhB>.

⁶⁴ Sin perjuicio de que el objeto de tales orientaciones era ofrecer un procedimiento de selección para contrata, también recomendó su aplicación para, honorarios y/o suplencias transitorias.

Cuadro 11. Porcentaje de personal de contrata y bajo el Código del Trabajo que ingresaron en la función pública a través de un proceso de reclutamiento y selección, período 2018-22

Indicador	2018	2019	2020	2021	2022
Total de ingresos de contrata y/o CT	7.914 ^a	9.798	5.446	8.083	12.420
Concursos contrata y/o CT (%)	50	55	53	62	64

Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (2023d).

Nota: El período considerado para esta información es del 1 de enero de 2018 al 15 de noviembre de 2018.

En 2022 el total de ingresos a la contrata y/o al CT fue de 12.420 personas, de las cuales los servicios correspondientes a dos ministerios concentraron el 61,7%: los ministerios de Salud (45,8%) y Educación (15,9%). En el caso del Ministerio de Salud, el porcentaje de incorporaciones por procesos de reclutamiento y selección fue superior al promedio (74,87%) y, en el de Educación, fue similar al promedio (64,13%).⁶⁵

A la fecha de corte del presente informe, se advierte un marcado avance del mérito en la incorporación del personal de contrata y por CT, con sostenida tendencia creciente, y cuya extensión al 36% del personal que, en promedio, aún se incorpora bajo estas modalidades, y sin procesos de reclutamiento y selección, constituye un verdadero desafío.⁶⁶ Un esfuerzo en esta línea son las orientaciones de la DNSC (DNSC, 2021b), que buscan limitar el uso injustificado⁶⁷ de la salvedad permitida por la Resolución 1/2017 para que la autoridad administrativa pueda decidir no realizar el proceso de reclutamiento y selección mediante resolución fundada (art. 14). En dichas orientaciones se aclara que la excepción solo aplica para situaciones eventuales, como cargos que requieren de confianza directa o la provisión inmediata en situaciones de emergencia. Asimismo, se precisa que la autoridad que decida no utilizar un proceso de reclutamiento y selección debe argumentar mediante resolución tal decisión, con base en las necesidades de la institución, su estructura, sus funciones, sus objetivos y sus desafíos de gestión, en concordancia con las características profesionales y/o técnicas de la persona que se pretende contratar.

⁶⁵ Una variable interviniente para la explicación de estas cifras es la existencia de la alerta sanitaria por COVID 19, que autorizó a los servicios públicos a tomar medidas de emergencia para la contratación y atención de la gran demanda de prestaciones, alerta sanitaria que estuvo vigente hasta el 31 de agosto de 2023.

⁶⁶ Dato consistente con la ENF 2023, que muestra mejoras en la calidad del reclutamiento y selección de los últimos 20 años, aunque un 33% de los encuestados declaró que la ayuda de familiares, amigos u otros vínculos personales tuvo al menos alguna importancia para su ingreso al primer puesto en el Estado (Schuster et al., 2023).

⁶⁷ De las orientaciones de la DNSC se puede deducir que diversas autoridades se han eximido de realizar procesos de reclutamiento y selección para incorporar personal de contrata y CT mediante resoluciones que solo aducen argumentos genéricos tales como "razones de buen servicio", "garantizar o asegurar la continuidad operacional del servicio", "a solicitud de la jefatura", "por formación y experiencia del contratado", "por recursos y/o tiempos utilizados en el desarrollo del proceso de selección", "cumple con el perfil del cargo", o, peor aún, que no incluyen ningún argumento, sino solo una fórmula o término burocrático como "autorízase", "regularízase", "justifíquese" o "déjase constancia".

La Resolución 1/2017 no menciona los honorarios dentro del estándar obligatorio de procesos de reclutamiento y selección, como sí lo hace con la contrata y el CT. La situación actual de los honorarios a suma alzada para labores permanentes y subordinadas es que se encuentra en un franco proceso de reducción por dos razones básicas: su traspaso a la contrata, y la limitación de las nuevas contrataciones bajo dicha modalidad, exclusivamente para labores transitorias y no subordinadas (salvo las excepciones previstas por la misma CGR). El traspaso de honorarios a contrata ha sido dispuesto por leyes específicas y no está sujeto a la aplicación de procesos de reclutamiento y selección (DNSC, 2021b).

De acuerdo con lo informado por los responsables de las AGDP entrevistados sobre los procesos de reclutamiento y selección, las AGDP que contaban con profesionales de psicología en sus equipos realizaban los procesos de reclutamiento y selección con recursos internos (Entrevistas, 2023), y las que contaban con disponibilidad de recursos se apoyaban en empresas consultoras seleccionadas por los convenios marco. La DNSC generó un sitio web con información de la valoración respecto de la calidad de los servicios prestados por dichas empresas.⁶⁸

Procesos de selección de practicantes

Como se mencionó anteriormente (puntos críticos 3 y 4), a través del programa Prácticas Chile se introdujo transparencia y mérito en la selección de estudiantes para que realicen prácticas en el Estado. Entre 2018 y 2023 se seleccionaron 17.537 estudiantes a través de este programa y el crecimiento de practicantes seleccionados fue de 421,48%.

Procesos de reclutamiento y selección, con igualdad de oportunidades

El derecho a postular con igualdad de oportunidades en los procesos de reclutamiento y selección se encuentra recogido en el art. 16 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LBGAE) (Ley 18.575/1986), el art. 17 del EA (Ley 18.834/1989) y el art. 10 del Reglamento sobre Concursos del Estatuto Administrativo (aprobado por Decreto 69/2004). Asimismo, las orientaciones técnicas brindadas por la DNSC para la preparación de procesos de reclutamiento y selección señalaban que en todo proceso se debía resguardar el principio de igualdad de oportunidades y no discriminación arbitraria, utilizando perfiles de cargos para la selección (DNSC, 2017b). Un avance instrumental en esta materia, lo constituyeron las recomendaciones sobre no la discriminación en los procesos de reclutamiento y selección, elaboradas a partir de los aportes de la Mesa de Género del MH. Dichas recomendaciones identifican riesgos y proponen acciones mitigadoras según cada etapa del proceso, con el propósito de “prevenir acciones o elementos que abran espacios a sesgos

⁶⁸ Por disposición de ChileCompra, dicha modalidad de selección solo estuvo vigente hasta octubre de 2023, de modo que, a partir de esa fecha, para contar con esos servicios se deberá efectuar una licitación.

discriminatorios que impacten en la selección de candidatos” (DNSC, 2015a). La Resolución 1/2017 de la DNSC estableció que los servicios deben elaborar y aplicar procedimientos transparentes basados en el mérito, la idoneidad, la inclusión y la igualdad de oportunidades, incorporando, entre otros aspectos, garantías de transparencia y objetividad para evitar cualquier tipo de discriminación (art. 13). Asimismo, en 2022 la DNSC incluyó la posibilidad de postular con nombre social a convocatorias de Empleos Públicos y Prácticas Chile.⁶⁹

Inducción en el empleo público

La DNSC elaboró orientaciones técnicas en 2016 para que los servicios públicos conduzcan programas de inducción con el propósito de socializar, orientar, entrenar y alinear respecto al rol, así como de fidelizar al funcionario que se incorpora a la entidad. Se recomendaba la designación de un agente inductor, mentor o tutor directo, que podía ser un par u otra persona experimentada de la organización (DNSC, 2016d). A partir de la Resolución 1/2017 (arts. 29-33), se incorporaron estándares obligatorios en programas de inducción que deben implementar los servicios para facilitar a las personas que se incorporen el entendimiento de materias transversales y técnicas, la gestión de las instituciones públicas, los aspectos específicos del cargo y los procedimientos de la institución, promoviendo su adaptación a las características organizacionales y al cargo. De acuerdo con la información reportada por los servicios, en 2018 el 86% de ellos realizó inducción en un plazo menor a 30 días, porcentaje que se elevó al 96,8% en 2020 (DNSC, s/f)⁷⁰ y que descendió ligeramente en 2021 al 94,3%.

Los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública

En 2014, se contaba con 110 cargos adscritos de primer nivel jerárquico y 839 de segundo nivel. Asimismo, se aplicaron procedimientos del SADP, en la selección de 126 cargos de servicios e instituciones de fuera del sistema (no adscritos).⁷¹ Entre 2014 y 2022, se produjo un incremento del 49,7%, un aumento que se concentró en los cargos no adscritos, especialmente en los de segundo nivel, que subieron un 352,6% (cuadro 12).

⁶⁹ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.serviciocivil.cl/noticias/noticias/desde-ahora-se-podra-postular-con-nombre-social-a-todos-los-empleos-y-practicas-laborales-que-ofrece-el-estado/>.

⁷⁰ En 2019 no se solicitó a los servicios que reporten esa información.

⁷¹ Cifra ajustada por el cambio metodológico en la clasificación de los cargos de las jefaturas DAEM, que, en 2014, se contabilizaron como de segundo nivel, pero que en 2022 ya no fueron consideradas bajo esa categoría.

Cuadro 12. Cargos adscritos y no adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública, años 2014 y 2022

Cargos adscritos y no adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública									
Rubro	Primer nivel			Segundo nivel			Total Alta Dirección Pública		
	2014	2022	Incremento (%)	2014	2022	Incremento (%)	2014	2022	Incremento (%)
Cargos adscritos	110	127	15,5	839	1.194	42,3	949	1.321	39,2
Cargos no adscritos	107	202	88,8	19	86	352,6	126	288	128,6
Total	217	329	51,6	858	1.28	49,2	1.075	1.609	49,7

Fuente: Elaboración propia, con base en CADP (2015; 2023).

La Ley 20.501/2011 de Calidad y Equidad de la Educación definió la participación del SADP en la selección de 226 jefaturas de Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM), de los cuales 166 correspondían a comunas con más de 1.200 alumnos matriculados; en ese caso, el SADP les daba el tratamiento de cargos no adscritos de segundo nivel jerárquico. Debido a un cambio de metodología, en 2022 los cargos de jefaturas DAEM dejaron de considerarse cargos no adscritos de segundo nivel jerárquico, y su contabilización comenzó a realizarse por separado. Algo similar sucede en el caso de 60 cargos de jefaturas DAEM que corresponden a comunas con menos de 1.200 alumnos matriculados, en las que el SADP participa activamente seleccionando a la empresa consultora que prestará asesoría técnica al proceso de selección y designando a un representante del CADP en la comisión calificadora. Esta ley también dispuso la participación del SADP en la selección de 3.172 cargos de Directores/as de Establecimientos Educacionales (DEEM) dependientes de los municipios,⁷² en los mismos términos que para la selección de los DAEM de comunas de menos de 1.200 matriculados. Posteriormente, la Ley 21.040/2017 estipuló la creación del nuevo Sistema Nacional de Educación Pública, encabezada por la Dirección de Educación Pública (dependiente del Ministerio de Educación), así como de 70 SLEP, los cuales asumirían gradualmente la administración de los establecimientos que dependían de los municipios. Los SLEP tienen, como jefe/a superior de servicio, un/a Director/a Ejecutivo/a designado por el SADP como cargo no adscrito de primer nivel jerárquico, y cuentan también con cargos de segundo nivel jerárquico.⁷³

Por otra parte, la Ley 21.074/2018 estableció que cada gobierno regional debe contar con una unidad de control responsable de la auditoría operativa interna, cuyo jefe/a debería ser nombrado por el gobernador regional con acuerdo de 4/7 de los consejeros regionales; tal nombramiento debe hacerse entre quienes

⁷² Un estudio (Muñoz y Prem, 2022) identifica un impacto positivo en la performance de los estudiantes a raíz del nombramiento de directores o directoras de escuelas con participación del SADP.

⁷³ Los cuatro primeros SLEP implementados tienen tres cargos de segundo nivel y, los demás, cinco cargos de segundo nivel jerárquico.

integren la nómina propuesta mediante el procedimiento análogo al de los funcionarios de la ADP de segundo nivel jerárquico (arts. 1 y 31).

Con todo esto, al cierre de 2022⁷⁴ el SADP ha participado de distintas formas y con diferente grado de intensidad en la selección de 5.007 cargos de unas 464 instituciones públicas, lo que supone un incremento del 628,8% desde su creación en 2004 (CADP, 2023).⁷⁵

Junto con estos aspectos que sumaban legitimidad al sistema, existían otros que la afectaban. Como se mencionó, en el diagnóstico de 2013 se advirtió que el modelo permitía que la autoridad nombrara ocupantes TyP que podían ejercer los cargos mientras se llevaba a cabo el concurso, y que no tenían impedimento para postularse para dicho cargo (que ya ejercían). Esta situación generaba el incentivo de desplazar a los funcionarios de la ADP nombrados por el gobierno anterior para designar en sus cargos a estos ocupantes (Exposición de Motivos de la Ley 20.955), quienes podían ejercer las funciones por un año, con la posibilidad de ampliar dicho plazo por uno más en caso de buen servicio. A pesar de que el funcionario debía cumplir con el perfil del cargo, la presencia de un directivo designado por confianza política ocupando el cargo y participando del concurso cuya resolución dependía de la misma autoridad que lo había designado provisionalmente, mermaba la confianza de la ciudadanía y de los demás postulantes.⁷⁶ Entre 2010 y 2015, en el 61,6% de los concursos de primer nivel jerárquico fue nombrado el directivo que ocupaba el cargo de forma provisional y transitoria, un porcentaje que en el segundo nivel jerárquico fue del 45,5%. En efecto, la existencia de esta figura de TyP era “el talón de Aquiles del sistema”.⁷⁷ A este respecto, un estudio ha sugerido que, en promedio, entre cinco y seis potenciales postulantes desistían de postularse a un concurso cuando un directivo TyP participaba (Fernández Vergara, Fuenzalida y Castro, 2021).

Con el fin de enfrentar estos inconvenientes, en octubre de 2016 se aprobó la Ley 20.955 destinada a fortalecer la DNSC y perfeccionar la ADP, que elimina la figura de los TyP y establece que, en caso de vacante, se aplicará la figura del subrogante, como establece el EA como regla general.⁷⁸ Esta disposición, que busca aumentar la transparencia, legitimidad y credibilidad del proceso de reclutamiento y selección se complementó con otras medidas con el mismo fin: para incentivar la postulación de los miembros del personal de planta, cuando sean designados como funcionarios de la ADP será posible reservarles su cargo hasta por nueve

⁷⁴ De aquí en más, se utilizará la expresión “cierre” para referir al 31 de diciembre del año correspondiente.

⁷⁵ A octubre de 2023, se alcanzaron 5.141 cargos (Berner, 2023).

⁷⁶ Como dice la exposición de motivos de la ley: “el uso intensivo de estas facultades ha afectado la credibilidad del sistema y debilitado la atracción al servicio público de candidatos meritorios”. Véase también CADP (2023).

⁷⁷ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.latercera.com/reportajes/noticia/columna-eduardo-engel-maria-jaraquemada-nueva-ley-adp-gobierno-entrante-sentando-precedentes/93701/>.

⁷⁸ Art. 59 de la LNTL, modificada por Ley 20.955/2016. Como antecedentes de esta ley, se contaba con cinco proyectos (véase CADP, 2023), así como con el informe final de la Comisión Engel. Varios de los proyectos de ley anteriores y de las propuestas de la comisión fueron incorporados al articulado de la Ley 20.955/2016. Según el EA, el subrogante es el funcionario de la misma unidad que siga en el orden jerárquico y reúna los requisitos del cargo (art. 80), pudiendo la autoridad determinar otro orden de prelación en los cargos de exclusiva confianza o en caso de que en la unidad no existan funcionarios con los requisitos del cargo (art. 81).

años, plazo máximo de permanencia en el puesto; se aumentó la transparencia del proceso con la exigencia de publicar los antecedentes curriculares del nombrado y los puntajes finales, preservando la confidencialidad sobre su identidad; en caso de que un proceso sea declarado desierto por segunda vez, en el tercer intento se deberá nombrar al candidato con mayor puntaje (art. 52, LNTL modificada por Ley 20.955/2016), y, finalmente, para convocar a concurso durante los ocho meses anteriores al inicio de un nuevo gobierno se requiere autorización expresa del CADP, que únicamente la puede otorgar por razones de buen servicio (art. 52, LNTL modificada por Ley 20.955). Esta reforma tuvo un impacto positivo en la credibilidad de los procesos y el incremento de los postulantes. Además, el incremento de la credibilidad post reforma ha generado una reducción de los porcentajes de las reclamaciones en los concursos que va del 85 al 59,6% (Alvarado Valenzuela, 2022).⁷⁹

En cuanto a los concursos declarados desiertos, y si bien el diagnóstico de 2013 reportaba una disminución de su porcentaje,⁸⁰ en 2014 se revirtió la tendencia y verificó que la proporción de concursos declarados desiertos por el CADP o el comité aumentaba hasta el 12,7%. La Ley 20.955/2016 también incluyó algunas medidas orientadas a optimizar la efectividad de los procesos, reduciendo los plazos y buscando evitar que los concursos se declarasen desiertos por no lograr armar una nómina con tres candidatos/as idóneos.⁸¹ tales medidas son: *i*) disponer que, al producirse la vacancia de un cargo de ADP, se entenderá que el último perfil del cargo aprobado por el CADP se encuentra vigente, salvo que la autoridad proponga un nuevo perfil, y *ii*) establecimiento de un mecanismo de gestión de candidatos/as que autoriza al CADP a realizar convocatorias con base en perfiles análogos a otros previamente aprobados, con el fin de elaborar una suerte de banco de postulantes cuyos antecedentes curriculares ya hayan sido pre-evaluados.

Entre 2018 y 2022, dicho mecanismo se utilizó en 194 concursos (de un total de 421, lo que equivale a un 46%), de los cuales 33 pertenecían al primer nivel jerárquico y 161 al segundo nivel. Asimismo, se invitó a postular a un total de 486 personas, de las que 171 integraron la nómina (26 en el primer nivel [36,6%] y 145 en el segundo nivel [34,9%]). Con la aplicación de este mecanismo, se evitó declarar desiertos al menos 140 concursos en dicho período, 30 de primer nivel y 110 del segundo, ahorrando cerca de US\$1,78 millones en gastos de nuevos procesos a cargo de empresas consultoras.⁸² El mecanismo parece haber influido positivamente en la

⁷⁹ De acuerdo con el estudio, la reforma de la Ley 20.955/2016 tuvo un impacto positivo en la diversificación de motivaciones que originan una reclamación, destacándose que la eliminación de los TyP derivó en una disminución importante de las reclamaciones por “sospecha de concurso” y “sistema viciado”, de entre 20% y 50%, respectivamente.

⁸⁰ Entre 2010 y 2013, el porcentaje de concursos declarados desiertos por el CADP o el comité de selección había disminuido del 11,9 al 7,5%. Sin embargo, en 2014 el porcentaje ascendió al 12,7%. En el caso de los concursos declarados desiertos por la autoridad, el comportamiento ha sido oscilante: en 2010 fue del 9,4%; en 2011 subió al 15,6%; en 2012 disminuyó al 10,2%; en 2013 volvió a subir al 19,2%, y, en 2014, se redujo al 13,1%.

⁸¹ Arts. 49, 49 bis y 54 a y b de la LNTL modificada por Ley 20.955/2016.

⁸² El CADP calcula que el ahorro generado es de CLP\$ 1.428 millones, equivalente a US\$1.779.040 (tipo de cambio al 30 de junio de 2023: US\$1 = CLP\$ 802,68). Para más información, véase CADP (2023).

reducción de concursos declarados desiertos por el CADP o el comité hasta 2020. La tendencia a la baja desde 2014 se interrumpió en 2021, pero entre 2014 y 2022 el porcentaje de concursos desiertos se redujo del 12,7 al 9,8%. En el caso de las declaraciones de concurso desierto por la autoridad hay una tendencia a la baja con oscilaciones, ya que pasaron del 13,1% (2014) al 10,7% (2022) (cuadro 13).

Cuadro 13. Concursos de la Alta Dirección Pública declarados desiertos, período 2014-22 (porcentaje)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Desiertos por CADP/Comité	12,7	8,5	9,4	8,9	7,2	7,3	6,8	8,3	9,8
Desiertos por autoridad	13,1	15,6	15,0	13,0	12,1	8,7	13,0	9,3	10,7

Fuente: Elaboración propia, con base en CADP (2023).

Sin perjuicio de lo señalado, cuando se analiza a nivel agregado el porcentaje total de concursos desiertos entre 2014 y octubre de 2023 se redujo del 25,8 al 17,1% (Berner, 2023).

En relación con los costos de los procesos de selección, en 2022 los servicios de las empresas consultoras representaban el 79,4% de todo el gasto del SADP (CADP, 2023). Además, entre 2013 y octubre de 2023 el costo promedio de los concursos se ha reducido, pasando de CLP\$ 15,6 millones a CLP\$ 8,6 millones, lo que representa una disminución del 44,9% (Berner, 2023) (cuadro 14).

Cuadro 14. Costo promedio de concursos de la Alta Dirección Pública, período 2013-23 (millones de CLP\$ deflactados)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
15,6	14,2	11,4	14,1	16,9	13,2	11,8	9,9	8,5	8,5	8,6

Fuente: Elaboración propia, con base en Berner (2023).

Nota: Las cifras de 2013 a 2022 están en moneda de 2022 (ajustadas a la inflación); la cifra de 2023 está en moneda de 2023.

Otro buen indicador de los costos de los procesos de selección es, de acuerdo con las prácticas usuales del mercado, su relación con el número de remuneraciones de los cargos involucrados, una cifra que también se ha venido reduciendo, pasando de 3,1 remuneraciones en 2017 a 1,7 remuneraciones en 2022, lo que importa una disminución del 45,16% (CADP, 2023).

Con respecto a la duración de los concursos, entre la publicación de la convocatoria y el envío de la nómina a la autoridad o, alternativamente, la declaración de concurso desierto por el CADP o el comité de selección, en 2014 se registró un pico de 89 días corridos promedio para los cargos adscritos del primer nivel jerárquico, y desde dicho año hasta 2016 comenzó una reducción que llegó a un promedio de 68 días. A partir de allí, los plazos tendieron a aumentar hasta alcanzar un promedio de 101 días en 2022, la mayor duración para el primer nivel desde la creación del SADP, lo que se explica por el gran número de convocatorias

del primer nivel (118 en 2022), que también constituye la cifra más alta de la historia del SADP. Respecto del segundo nivel jerárquico, en 2014 se registró un pico de 85 días corridos promedio, año a partir del cual esa cifra se redujo hasta los 60 días promedio de 2017; desde ese momento y hasta 2022 la tendencia fue al alza hasta alcanzar los 74 días corridos promedio en este último año (CADP, 2023).

Inducción en el Sistema de Alta Dirección Pública

La inducción de los funcionarios de la ADP se enmarca en el Modelo de Acompañamiento y Desarrollo (MAD) desarrollado por la DNSC (2016e) con el fin de fortalecer la dimensión de desarrollo del personal de la ADP, y teniendo en cuenta que enfrentan desafíos complejos que requieren de redes de colaboración y acompañamiento.⁸³ La DNSC elaboró un instructivo para la inducción de los funcionarios de la ADP según el cual en este primer ciclo se busca que se ajuste a su cargo, deberes y derechos, y a la cultura de la institución. La inducción propone varios aspectos comunes y algunas diferencias según se trate de personal de la ADP de primer o segundo nivel jerárquico. En el caso de los funcionarios de la ADP de primer nivel es fundamental asegurar una reunión con el ministro o subsecretario al que se le haya delegado dicha facultad para que le trasmita de primera mano las prioridades y los compromisos de gestión que debe asumir y que se deberán plasmar en el CD. Asimismo, se plantea una reunión inicial en la DNSC para dar a los ingresantes la bienvenida al SADP, comunicarles la relevancia de su rol como directivos públicos, sus condiciones de desempeño y materias de interés para la gestión de personas, y extenderles los lineamientos programáticos del Gobierno. En el caso de los funcionarios de la ADP de segundo nivel, se plantea la participación en una jornada de inducción (DNSC, 2017c). Durante 2022 se llevaron a cabo tres jornadas de inducción de forma virtual en las que participaron 56 funcionarios de la ADP, un número equivalente al 57% de los nombrados en el segundo nivel en 2022 (CADP, 2023). Los programas de inducción de la ADP han tenido en 2021 una satisfacción de 6,5 sobre 7 y, en 2022, de 6,9 sobre 7 (DNSC, 2023e).

Calidad del reclutamiento y la selección

Punto crítico 12: La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.

La medición de las competencias (incluidas en los perfiles de cargos) en materia de reclutamiento y selección se lleva adelante de manera descentralizada. Según el Barómetro 2016⁸⁴, el nivel de uso de los perfiles en reclutamiento y selección por parte de los servicios era de alrededor del 55%, que correspondía al nivel 3 “en desarrollo”. Según las entrevistas con los responsables del AGDP, a la fecha de

⁸³ Si bien el diseño puso el foco en la incorporación por mérito, desde 2006 el CADP y la DNSC consideraron que se debía brindar formación continua a los funcionarios de la ADP durante su período de nombramiento (CADP, 2007).

⁸⁴ Se puede acceder al informe aquí: <https://biblioteca.digital.gob.cl/items/90501cbf-dfce-402a-a095-7d138acb1b68>

corte del presente informe en la mayoría de los servicios se efectuaba la medición de las competencias del perfil como parte de los procesos de selección, sea externalizando la evaluación o realizándola con profesionales de psicología del equipo, según el número de cargos, la disponibilidad de recursos y la capacidad operativa. En este tema se ve el impacto de la heterogeneidad de las capacidades institucionales de los servicios (Entrevistas, 2023).

La situación es diferente con el SADP, de ejecución centralizada, pues una característica resaltante que se verificó en 2013 y que ha continuado es que la evaluación de los candidatos incorpora la medición de las competencias incluidas en el perfil del cargo. En los concursos de la ADP, se eligen cinco de las siete competencias genéricas (cuadro 8), las que resulten de mayor pertinencia según el cargo. El perfil de un candidato es considerado idóneo si tiene una similitud de entre el 75 y el 100% con el perfil por competencias, siempre que en cada competencia dicha similitud no baje del 50% (Universidad de Chile, 2021). De acuerdo con la ley, la evaluación por competencias en los concursos de la ADP – tanto en 2013 como en la actualidad– está a cargo de empresas consultoras especializadas, que la realizan a través de entrevistas estructuradas por competencias. La implementación del nuevo modelo de evaluación por competencias que se aplica desde 2019 implicó el despliegue desde la DNSC de una estrategia de capacitación permanente y el seguimiento a las empresas consultoras, luego de lo cual se ha puesto en marcha una certificación para el manejo de este modelo. En 2022, 32 empresas consultoras contaban con equipos certificados para aplicar el nuevo modelo de evaluación por competencias, lo que las habilitaba para brindar servicios de búsqueda y evaluación de candidatos/as (CADP, 2023).⁸⁵

La preocupación por la calidad de los procesos de reclutamiento y selección ha llevado a su certificación bajo la norma de gestión de calidad ISO 9001-2015. En 2022 se ha producido la re-certificación⁸⁶ bajo esa norma por parte de AENOR Chile. Los procesos materia de la evaluación de calidad son los procesos de reclutamiento y selección de personal de la ADP de cargos adscritos al Sistema del primer y segundo nivel jerárquicos, así como los procesos de selección de Jefaturas DAEM de comunas con matrícula superior a 1.200 alumnos (CADP, 2023).

Movilidad

Punto crítico 13: Los mecanismos de movilidad, funcionales y geográficos permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.

En el empleo público chileno se consideran cuatro tipos de movilidad: ascendente, horizontal, en el puesto y entre servicios.⁸⁷ Para la planta, está previsto

⁸⁵ Sin embargo, de acuerdo a lo decidido por ChileCompra, los servicios de búsqueda y evaluación de candidatos/as brindados por empresas consultoras ya no serán incluidos en el convenio marco.

⁸⁶ Se mantiene así la certificación que se obtuvo por primera vez en 2012.

⁸⁷ Se entiende que estos tipos de movilidad incluyen la movilidad funcional y geográfica (DNSC, 2016c).

que los tres primeros tipos de movilidad se realicen a través de concursos internos de promoción regulados por el Reglamento sobre Concursos del Estatuto Administrativo (Decreto 69/2004 del MH). Debido a la configuración de la regulación, para moverse a otra posición con mayores responsabilidades y/o mejores remuneraciones, el funcionario de planta debía salir temporalmente de la planta (se le reservaba su puesto) y utilizar un cargo de contrata (Chamorro y Rosende, 2018). En ese sentido, el diagnóstico de 2013 dio cuenta de las pocas posibilidades que existían para la movilidad del personal de planta debido a lo que denominó “barreras legales” y a la aplicación descentralizada de la carrera. Respecto de una de las posibilidades de movilidad, la provisión de cargos de jefatura de Departamento o de tercer nivel jerárquico, el informe anterior también señaló que a raíz de las restricciones normativas no se habría alcanzado la movilidad interjurisdiccional deseada.

En la actualidad, ha disminuido el personal de planta que reserva el cargo del que es titular, pasando de 6.416 personas (2013) a 3.122 (2022), lo que representa una disminución de 51,3%, debido a disposiciones de las leyes de presupuestos 2015 y 2017-22, que limitaron y/o suspendieron la compatibilidad en el desempeño entre los cargos de planta y contrata que permite el art. 87 del EA. No ha cambiado el hecho de que la gran mayoría de quienes reservaron su cargo de planta lo hicieron para ejercer un cargo de contrata en la misma institución (un 95,9% en 2013 y un 96,6% en 2022) (DIPRES, 2023d). No obstante las restricciones normativas, en el mismo período se impulsó la movilidad de los cargos vacantes de planta mediante la realización de concursos internos de promoción y para la provisión de cargos de jefatura de Departamento o de tercer nivel jerárquico, incluyéndolos en el plan de trabajo trienal de concursabilidad; dichos cargos, especialmente desde 2018, se han ido cubriendo progresivamente,⁸⁸ aunque las mencionadas restricciones continúan limitando la movilidad inter-servicios.⁸⁹

En relación con la movilidad para personal de contrata, el diagnóstico de 2013 también se refirió a la habilitación del EA para que dicho personal pueda postular a los cargos de tercer nivel jerárquico, siempre que, además de cumplir con los requisitos, se hayan desempeñado tres años bajo tal modalidad.⁹⁰ Según el Barómetro 2013, la movilidad del personal de contrata era uno de los elementos de menor nivel de desarrollo (27%) (DNSC, 2013b). En este período también se produjeron avances respecto de la movilidad del personal de contrata.

⁸⁸ En el Plan de Trabajo Trienal de Concursabilidad 2021-2023, los servicios se comprometieron a concursar en 2021 241 vacantes para jefe/a de departamento y niveles de jefatura jerárquica equivalentes, y, en 2022, 372. Ahora bien, los cargos que efectivamente se concursaron esos años fueron 79 (32,8%) y 95 (25,5%) respectivamente; no obstante, hasta septiembre de 2023, se verificó un avance del 31,1%, tomando la fecha final de los concursos (DNSC, 2023i).

⁸⁹ El EA sigue estableciendo que solo se puede incorporar personal de otros servicios (de planta o contrata) en la nómina de los concursos para jefe/a de departamento y niveles de jefaturas jerárquicos equivalentes, cuando no se cuenta con suficientes candidatos/as de planta del propio servicio para completar la terna (art. 8b).

⁹⁰ De igual modo que para el personal de planta de otros servicios, el personal de contrata, incluso del mismo servicio, solo podrá integrar nómina cuando no existan suficientes candidatos/as de planta del mismo servicio (EA, art. 8b).

El *Instructivo presidencial sobre buenas prácticas laborales en desarrollo de personas en el Estado* estableció que las instituciones debían desarrollar acciones para mejorar la movilidad de los funcionarios, razón por la cual la DNSC, amparada en dicho documento, elaboró orientaciones para que las instituciones definan o actualicen sus procedimientos y/o protocolos de movilidad interna (DNSC, 2016c).⁹¹ En 2017, el 95% de los servicios había cumplido con tener un procedimiento de movilidad para el personal de contrata, que explicita los criterios y mecanismos para su movilidad, sujeto a disponibilidad presupuestaria (Chamorro et al., 2018). La DNSC hizo seguimiento de la implementación de dicho instructivo y, entre 2015 y 2017, se verificó un aumento en la movilidad que pasó del 34 al 56% (Chamorro et al., 2018).

En relación con la movilidad interinstitucional, si bien existirían expectativas entre los funcionarios, estas no son muy altas. En efecto, la ENF 2019 identificó una intención de movilidad entre instituciones del sector público del 8% de los encuestados (Schuster et al., 2020).⁹²

La DNSC ha iniciado un programa piloto con financiamiento del MH, denominado “CoLabora.Gob”, para promover la colaboración y movilidad entre los funcionarios públicos de distintas instituciones. El programa busca articular el conocimiento y la experiencia funcional con las necesidades de las entidades, promoviendo la mejora del desempeño, la innovación y la calidad de los servicios para la ciudadanía. A través del programa se brindará apoyo y acompañamiento para impulsar la movilidad interna y externa, así como para la colaboración intra e interinstitucional.⁹³

En cuanto a la movilidad de los funcionarios de la ADP, el diagnóstico de 2013 señalaba, como una expresión de movilidad horizontal, que poco más del 50% de los nombrados no eran titulares del cargo. En el período se pueden destacar dos avances respecto a la movilidad horizontal del personal de la ADP. El primero de ellos es el mecanismo de gestión de candidatos creado por la Ley 20.955/2016, que ya se ha mencionado (puntos críticos 10 y 11) y que permite incorporar en el proceso de selección, antes de las entrevistas, a funcionarios de la ADP, en ejercicio o no. El segundo avance es que según un reciente estudio se nombra en cargos de la ADP a quienes provienen de algún otro cargo de la ADP. El estudio revela que, de la composición de la ADP a marzo de 2023, provienen de cargos previos de la

⁹¹ De acuerdo con los propios términos de las orientaciones, estas son aplicables, en general, a los cargos de contrata, mientras que el personal de planta resulta excluido en algunos aspectos, sobre todo en lo referido a las mejoras remunerativas y a que se emplea el procedimiento establecido en el Decreto 69/2004 del MH (DNSC, 2016c).

⁹² En esta línea, el proyecto de ley que fortalece el SADP y la DNSC (2021a) propuso facultar a la DNSC para promover la movilidad horizontal entre entidades “como una forma de desarrollar y retener talento y estimular el desarrollo profesional y laboral de los servidores públicos”. El proyecto de ley fue presentado al Congreso el 9 de septiembre de 2021 (Boletín n.º 14582-05) y no ha sido aprobado.

⁹³ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.serviciocivil.cl/colabora-conectando-personas-en-el-estado/>.

ADP el 39,5% y el 19, 5% para puestos de primer y segundo nivel, respectivamente.⁹⁴

Desvinculación

Punto crítico 14: No existen despidos o rescisiones de empleo que, al afectar puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.

Punto crítico 15: Existe la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.

Desvinculaciones en el empleo público

El diagnóstico de 2013 se refirió a la marcada estabilidad en el empleo de la carrera como “una verdadera inamovilidad funcionaria”. En efecto, en relación con la planta no existe la posibilidad de efectuar remociones por razones políticas. El EA habilita el cese en el cargo por supresión del puesto como consecuencia de procesos de reestructuración o fusión, en caso de que el funcionario no logre ser encasillado en las nuevas plantas (art. 154), lo que es bastante improbable (Entrevistas, 2023).⁹⁵ Tampoco es probable el cese derivado del mal desempeño, ya que, en la práctica, casi todo el personal resulta calificado en la Lista 1 o, en el peor de los casos, en la Lista 2, pero solo la calificación en la Lista 4, o durante dos años en la Lista 3, autorizan la declaración de vacancia por mal desempeño (art. 150).

El informe de 2013 también se refirió a la situación de inexistencia de jubilación obligatoria, que llevaba a que los funcionarios prolonguen el ejercicio de funciones hasta edades avanzadas, ante lo cual se crearon diversos incentivos para el retiro.⁹⁶ Entre 2014 y 2022 se acogieron al incentivo del retiro 33.631 personas, lo que representa un 69,3% de incremento respecto del período 2003-11, así como un aumento del porcentaje total de ceses de la dotación, que pasó del 14 al 21,5%. Asimismo, si bien en 2014 se contaba con 6.152 funcionarios de 65 y más años de edad en la dotación y, en 2022, 10.280 funcionarios (67,1% de aumento), el peso relativo de este segmento para esos años es prácticamente el mismo, con porcentajes de, respectivamente, 2,9 y 2,8% (DIPRES, 2023a).

En cuanto a la contrata, el diagnóstico de 2013 señaló que, si bien dicha modalidad tenía una alta permanencia en promedio y una baja rotación, parecía sensible a los cambios de gobierno, como sugería el indicador de *cese por otros motivos*, que

⁹⁴ Información proporcionada por la Sub-Dirección de ADP de la DNSC, sobre la base de un estudio realizado por Surlatina Consultores, 2023.

⁹⁵ Existen experiencias piloto que estarían siendo promovidas por el MH y la DIPRES en algunos servicios, como la Corporación de Fomento de la Producción para contar con personal de contrata a plazo fijo y a plazo indefinido, que puede ser desvinculado por causal de pérdida de confianza y necesidad, pagándosele una indemnización (Entrevistas, 2023).

⁹⁶ El informe mencionó que, entre 2003 y 2011, el personal que se acogió a incentivos al retiro fue de 19.859 personas, aunque esa cifra representaba solo el 4,4% del personal que había cesado en sus funciones.

incluye las no renovaciones de contrata.⁹⁷ Dicha hipótesis parece haberse confirmado en 2014, fecha en que se incrementaron los ceses por esta causal en un 37,29% con respecto al año anterior.⁹⁸ También en 2014 el MH entregó, como lo hace todos los años, orientaciones dirigidas a que las no renovaciones se limitaran a casos fundados y con base en criterios objetivos, derivados de procesos de evaluación del desempeño, o en la interrupción de los programas o planes para los cuales los funcionarios prestaban servicios, de modo que no se produzcan discriminaciones arbitrarias (MH, Oficio Circular 35/2014 de noviembre de 2014).⁹⁹

Como se comentó (punto crítico 1), se ha implementado una mayor protección jurídica a la permanencia en el cargo del personal de contrata. No obstante, esto no impidió que en 2018, año de cambio de gobierno, se produjera un aumento de los ceses por *otros motivos*, que incluyen las no renovaciones de contrata (63,9% más que en 2017).¹⁰⁰ Si se revisa el período 2008-22, en los cambios de gobierno se han producido incrementos de ceses por esta causal respecto del año inmediatamente anterior (cuadro 15). En efecto, dicho valor registró un aumento en 2010 del 79,7%, en 2014 del 37,3%, y en 2018 del 60,6%. Estos datos eran consistentes con la percepción de inestabilidad de los funcionarios. Según la ENF 2019, un 49% de los encuestados sentía que su estabilidad se veía afectada por los cambios de gobierno (Schuster et al., 2020). En 2022 se produjo una reducción significativa del incremento de ceses por esta causal, del orden del 5,2% respecto del año anterior, lo que probablemente se explique, al menos en parte, por una mayor asimilación de la jurisprudencia de la confianza legítima. La ENF 2023 refleja este cambio de percepción, ya que la proporción de funcionarios que consideran que las transiciones de gobierno afectan su estabilidad laboral se redujo al 33%. A su vez, el porcentaje de los funcionarios encuestados que consideran que sería difícil que los desvinculen del sector público se incrementó, pasando del 29% (2019) al 36% (2023),¹⁰¹ aunque todavía se encuentra por debajo del promedio internacional de una muestra de 12 países (46%) (Schuster et al., 2023).

⁹⁷ Dicho indicador agrupa los ceses no voluntarios de la dotación. Como los ceses no voluntarios de planta son de poca ocurrencia, es posible asumir que estas cifras corresponden principalmente a personal de contrata.

⁹⁸ En 2014, 6.062 personas cesaron en sus cargos por el causal de *otros motivos*, cuando en 2013 lo hicieron 4.415 personas. Asimismo, el número de ceses bajo esta causal se redujo desde 2015 hasta 2018, año en que volvió a aumentar (DIPRES, 2023a).

⁹⁹ Este tipo de circulares son emitidas anualmente por el MH antes del proceso de renovación de contrata.

¹⁰⁰ En 2018 se produjeron 7.118 ceses por *otros motivos*, cuando en 2017 fueron 4.342 (DIPRES, 2023a).

¹⁰¹ Hay una amplia dispersión de respuestas entre servicios, pues si bien el índice de estabilidad laboral percibida es, en promedio, del 35%, en un extremo hay servicios con un 6% y, en el otro, con un 62% (Schuster et al., 2023).

Cuadro 15. Ceses por *renuncia voluntaria* y *otros motivos*, período 2008-22 (número de casos)

Causal	Ambos sexos		Mujeres		Hombres	
	Renuncia voluntaria	Cese por otros motivos	Renuncia voluntaria	Cese por otros motivos	Renuncia voluntaria	Cese por otros motivos
2008	5.897	2.667	3.365	1.35	2.532	1.317
2009	5.13	2.876	2.849	1.502	2.281	1.374
2010	5.558	5.167	2.863	2.67	2.695	2.497
2011	6.196	7.468	3.495	4.73	2.701	2.738
2012	8.551	5.499	4.808	3.205	3.743	2.294
2013	8.134	4.415	5.106	2.635	3.208	1.78
2014	8.776	6.062	4.903	3.373	3.873	2.689
2015	6.032	5.048	3.584	2.955	2.448	2.093
2016	5.334	4.288	3.106	2.3	2.228	1.988
2017	4.706	4.432	2.778	2.551	1.928	1.791
2018	5.811	7.118	2.936	3.777	2.875	3.341
2019	5.423	5.083	2.997	2.557	2.426	2.526
2020	5.278	7.121	2.968	4.402	2.31	2.719
2021	8.829	6.196	5.051	3.906	3.778	2.29
2022	11.693	6.516	6.74	3.974	4.953	2.542

Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES (2019a; 2023a).

Nota: Estos datos están referidos a la dotación del gobierno central. En los años 2010, 2014, 2018 y 2022 se produjeron cambios de gobierno. La expresión "renuncia voluntaria" que utiliza la DIPRES, aunque pueda parecer redundante, resulta útil para distinguirla de las "peticiones de renuncia".

Por otro lado, la causal de cese de *renuncias voluntarias* no parece tener un comportamiento distinto en los años de cambio de gobierno, salvo en 2022 y en 2021.¹⁰² De las renuncias voluntarias de 2022, el 57,9% se concentró en dos ministerios: Salud (43,5%) y Educación (14,4%).¹⁰³ En el caso del primero, desde 2012 presenta consistentemente los porcentajes más altos de renuncia voluntaria,¹⁰⁴ lo que podría reflejar dificultades estructurales para la retención de los profesionales de la salud.

En el cese por la causal de *otros motivos*, entre 2020 y 2021 se aprecia un incremento del porcentaje de cese de mujeres. Por ejemplo, mientras que en 2018 las mujeres tenían 2,6 puntos porcentuales más de cese por *otros motivos* que los hombres y, en 2019, solo un 0,2% más, en 2020 la diferencia fue de 10 puntos porcentuales, también en perjuicio de las mujeres; en 2021 la tendencia se mantuvo, con un 8% más de desvinculaciones para las mujeres (DIPRES, 2023a) (cuadro 16).

¹⁰² En 2022, las renuncias voluntarias se incrementaron un 32,4% respecto de 2021, pero este último año ya se había producido un aumento del 67,3% en relación con 2020. Como este comportamiento se produce entre 2021 y 2022, plazo en el que hubo un cambio de gobierno, pero, no obstante, no se verifica en cambios de gobierno anteriores, podría deberse a otros factores que ameritaría investigar.

¹⁰³ Del personal del Ministerio de Salud con renuncia voluntaria, el 62,9% son mujeres. En el caso de las renuncias voluntarias del Ministerio de Educación, el 72,7% son mujeres.

¹⁰⁴ La expresión "renuncia voluntaria" que utiliza la DIPRES, aunque pueda parecer redundante, resulta útil para distinguirla de las "peticiones de renuncia".

Cuadro 16. Ceses por causales de *renuncia voluntaria* y por *otros motivos*, período 2008-22 (porcentaje)

Causal	Ambos sexos		Mujeres		Hombres	
	Renuncia voluntaria	Cese por otros motivos	Renuncia voluntaria	Cese por otros motivos	Renuncia voluntaria	Cese por otros motivos
2008	42,0	22,4	23,9	12,1	18,1	10,3
2009	36,2	30,6	19,9	17,7	16,3	12,9
2010	34,6	32,1	17,8	16,6	16,9	15,5
2011	41,8	50,4	23,6	31,9	18,2	18,5
2012	56,5	36,3	31,8	21,2	24,7	15,2
2013	59,6	31,6	36,6	18,9	23,0	12,8
2014	49,8	34,4	27,8	19,1	22,0	15,3
2015	36,5	30,5	21,7	17,9	14,8	12,7
2016	47,4	38,1	27,6	20,4	19,8	17,7
2017	32,0	29,5	18,9	17,3	13,1	12,2
2018	34,9	42,8	17,7	22,7	17,3	20,1
2019	36,4	34,1	20,1	17,2	16,3	17,0
2020	31,6	42,6	17,7	26,3	13,8	16,3
2021	43,9	30,8	25,1	19,4	18,8	11,4
2022	50,3	28,0	29,0	17,1	21,3	10,9

Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES (2019a; 2023a).

Por otra parte, cabe señalar que la protección del CT, en virtud de la jurisprudencia, se ha hecho extensiva al personal contratado por honorarios (Rajevic, 2017).

La DNSC brindó orientaciones para que los distintos servicios aprueben procedimientos para gestionar adecuadamente el egreso de los funcionarios que cesen en sus cargos por diversas causales, incluyendo acciones de comunicación y acompañamiento ¹⁰⁵ (DNSC, 2015d). En 2017, el 96,8% de los servicios ya tenía aprobados procedimientos de egreso y el 85% había incorporado indicadores de su implementación (Chamorro et al., 2018).

Desvinculaciones en el Sistema de Alta Dirección Pública

En el caso del SADP, el diagnóstico de 2013 daba cuenta del aumento de las desvinculaciones con ocasión de los cambios de gobierno a través de las peticiones de renuncia, sin que estas tuvieran relación alguna con el grado de cumplimiento en materia de desempeño y pese a los altos costos que supone la

¹⁰⁵ Las orientaciones consideran las siguientes causales de egreso (y proponen actividades del procedimiento diferenciadas para cada una): aceptación de renuncia; obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional en relación con el respectivo cargo público; declaración de vacancia; destitución; supresión del empleo; término del período legal por el cual se hizo la designación, y fallecimiento. Son consideraciones y principios aplicables a todas las causales, el reconocimiento y la valoración de la contribución efectuada por cada persona que egresa del servicio civil; el cabal cumplimiento de las disposiciones legales, y la actuación en un contexto de respeto por la dignidad de la persona, bajo los principios de transparencia e información. Los procedimientos de egreso que se elaboren deberán desarrollarse teniendo en cuenta consideraciones de comunicación, acompañamiento institucional, criterios fundados y sujeción a las normativas que deben ser cumplidas por las jefaturas y las AGDP en lo que les corresponda.

reiteración de los concursos.¹⁰⁶ En cuanto a los egresos no voluntarios entre marzo y diciembre de 2014, el primer año de un cambio de gobierno, estos alcanzaron el 34,4% del total de cargos adscritos (49,1% del primer nivel y 32,4% del segundo). La petición de renuncias en alta proporción fue considerada por el CADP como “el principal obstáculo que enfrenta el sistema”, un problema estructural derivado de una facultad legal que era parte del modelo del SADP (CADP, 2015).

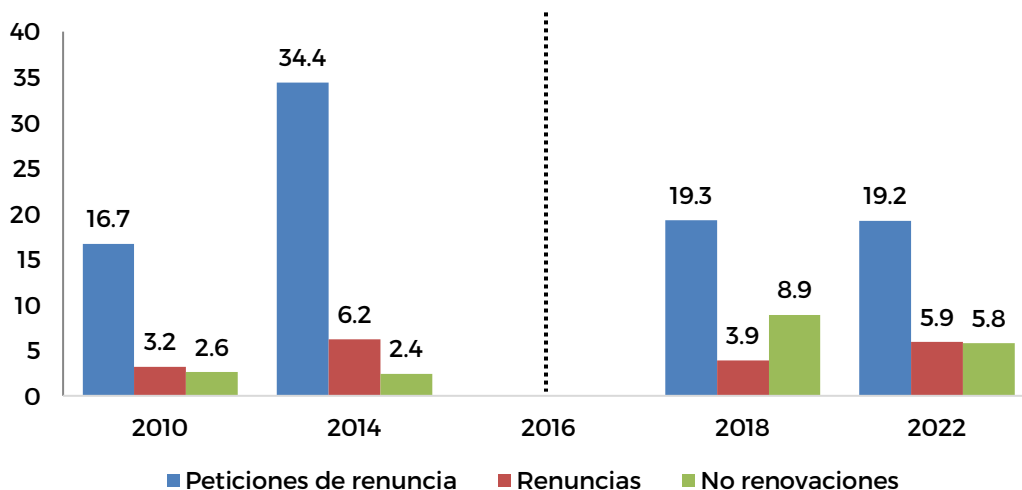
Para enfrentar este desafío, la Ley 20.955/2016¹⁰⁷ buscó limitar los porcentajes de desvinculaciones del segundo nivel jerárquico por cambios de gobierno al establecer que, dentro de los seis primeros meses de iniciado el período presidencial, la autoridad puede pedir la renuncia al funcionario de la ADP con base en razones de desempeño o de confianza, pero debe reportar y justificar su decisión ante el CADP, quien puede citar a la autoridad para que la fundamente.¹⁰⁸ En 2018, año de un nuevo cambio de gobierno, pareció no haberse logrado el efecto deseado, ya que en el 93% de las 144 desvinculaciones ocurridas dentro de los primeros seis meses del nuevo gobierno se invocaron razones de confianza, y, además, las citaciones del CADP no alteraron estos hechos. Si se comparan los egresos no voluntarios de cargos adscritos del primer y segundo nivel jerárquicos ocurridos entre marzo y diciembre de los años en que se produjeron cambios de gobierno (CADP, 2023), se advierte que, en 2010, las remociones alcanzaron el 16,7% del total de los cargos de la ADP; en 2014, dicha cifra aumentó al 34,4%; en 2018 representó el 19,3%, y en 2022 se mantuvo en el orden del 19,2% (gráfico 4).

¹⁰⁶ El diagnóstico de 2013 señaló que el aumento de la cantidad de remociones de la ADP podía interpretarse como una amenaza a la sostenibilidad del sistema.

¹⁰⁷ La discusión de la ley estuvo precedida por las propuestas del Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción (Comisión Engel). Véase el enlace: <http://archivospresidenciales.archivonacional.cl/index.php/informe-final-consejo-asesor-presidencial-contra-los-conflictos-de-interes-el-trafico-de-influencias-y-la-corrupcion>.

¹⁰⁸ Atendiendo a la búsqueda de equilibrios entre el mérito y la gobernabilidad, dicha ley faculta al presidente de la república a que dentro de los primeros tres meses de su gobierno pueda pedir la renuncia de los ocupantes y designar directamente hasta 12 cargos de jefaturas superiores de servicio (funcionarios de la ADP del primer nivel jerárquico). De cesar en el cargo el directivo así nombrado, su provisión deberá hacerse necesariamente por concurso del SADP.

Gráfico 4. Egresos no voluntarios de la Alta Dirección Pública del primer y segundo nivel jerárquicos en cambios de gobierno, años seleccionados (porcentaje)

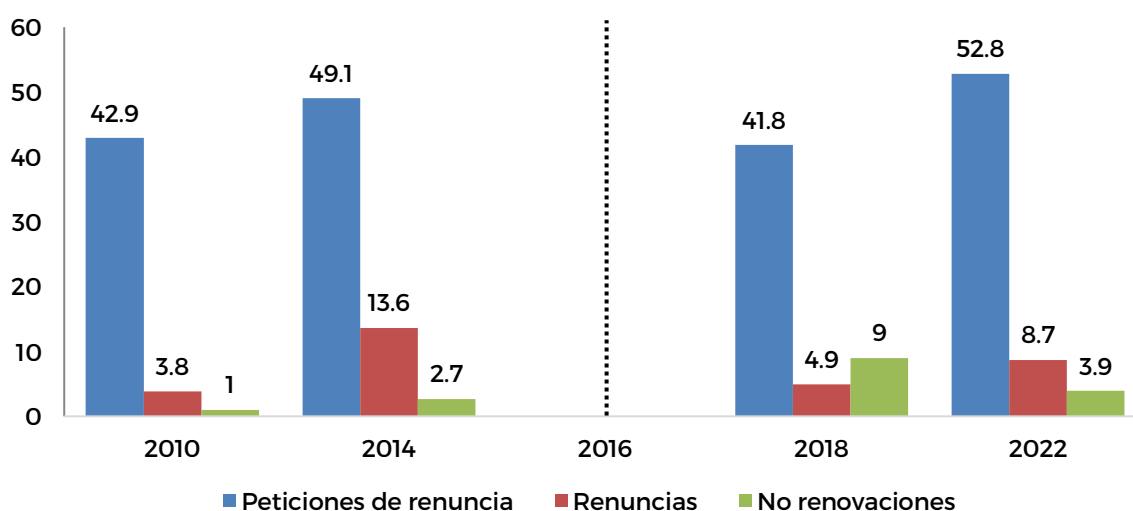


Fuente: Elaboración propia, con base en CADP (2023).

Nota: La línea punteada central alude a 2016, que fue el año de aprobación de la Ley 20.955.

Si se desagregan las peticiones de renuncia del primer nivel jerárquico para los años 2010, 2014, 2018 y 2022, se verifican porcentajes de, respectivamente, 42,9, 49,1, 41,8 y 52,8% (gráfico 5).

Gráfico 5. Egresos no voluntarios de la Alta Dirección Pública de primer nivel jerárquico en cambios de gobierno, años seleccionados (porcentaje)



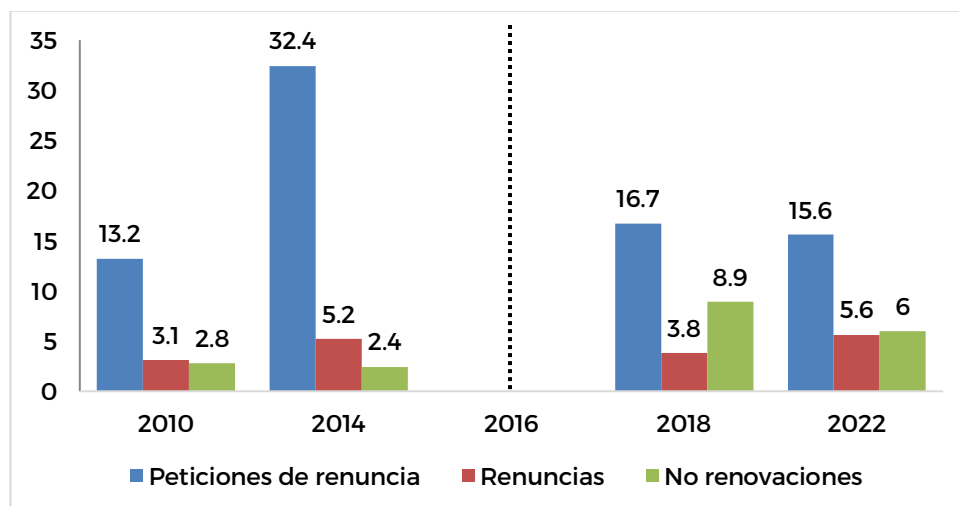
uente: Elaboración propia, con base en CADP (2023).

Nota: La línea punteada central alude a 2016, que fue el año de aprobación de la Ley 20.955.

F

En el caso de los cargos adscritos al segundo nivel jerárquico para esos mismos años, las desvinculaciones estuvieron en el orden del 13,2% (2010), el 32,4% (2014), el 16,7% (2018) y el 15,6% (2022); este último porcentaje se encuentra entre los más bajos registrados dentro de los primeros nueve meses de gobierno (gráfico 6).

Gráfico 6. Egresos no voluntarios de la Alta Dirección Pública de segundo nivel jerárquico en cambios de gobierno, años seleccionados (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en CADP (2023).

Nota: La línea punteada central alude a 2016, que fue el año de aprobación de la Ley 20.955.

Cuadro 17. Ceses de funcionarios de la Alta Dirección Pública de primer nivel jerárquico luego de 15 meses de un cambio de gobierno, período 2010-23

		2010-11	2014-15	2018-19	2022-23
Cargos		105	110	122	127
No voluntario	Egreso acumulado (No.)	47	57	54	68
	Egreso acumulado (%)	44,76	51,82	44,26	53,54
Voluntario	Egreso acumulado (No.)	4	15	8	12
	Egreso acumulado (%)	3,81	13,64	6,56	9,45
No renovación	Egreso acumulado (No.)	3	3	14	7
	Egreso acumulado (%)	2,86	2,73	11,48	5,51
Total	Egreso acumulado (No.)	54	75	76	87
	Egreso acumulado (%)	51,43	68,18	62,30	68,50

Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (s/f2).

Nota: Cifras tomadas el 30 de junio de 2023.

Como puede verse en el cuadro 18, después de 15 meses de cambios de gobierno el porcentaje de funcionarios de la ADP de segundo nivel a quienes se les ha solicitado la renuncia se ha venido reduciendo, con cifras del 33,61% para el período 2014-15, el 21,48% para 2018-19 y el 18,72% para 2022-23.

Respecto del total de desvinculaciones, entre marzo y diciembre de 2022 se registraron 412 egresos de funcionarios de la ADP, de los cuales 250 (60,68%) se debieron a peticiones de renuncias; 77 a renuncias voluntarias (18,69%); 75 a no renovaciones (18,2%), y 10 (2,43%) por cumplir tres períodos de nombramiento, el máximo permitido por la ley. Si este análisis se amplía se advierte que, superados

los primeros 15 meses de un cambio de gobierno, el cese producido por motivos voluntarios, motivos no voluntarios y no renovaciones en funcionarios de la ADP del primer nivel jerárquico se encuentra en un nivel del 63%, es decir, dos de cada tres funcionarios.

En el caso de los funcionarios de la ADP de segundo nivel jerárquico, el impacto de estas tres causales es menor, verificándose que el 35% cesan en sus cargos superados los 15 meses de un cambio de gobierno (uno de cada tres funcionarios), evidenciándose que hay una menor rotación en relación con los cargos de segundo nivel jerárquico (cuadro 18).

Cuadro 18. Ceses de funcionarios de la Alta Dirección Pública de segundo nivel jerárquico luego de 15 meses de un cambio de gobierno, período 2010-23

		2010-11	2014-15	2018-19	2022-23
Cargos		782	839	1.043	1.175
No voluntario	Egreso acumulado (No.)	136	282	224	220
	Egreso acumulado (%)	17,39	33,61	21,48	18,72
Voluntario	Egreso acumulado (No.)	27	52	48	90
	Egreso acumulado (%)	3,45	6,20	4,60	7,66
No renovación	Egreso acumulado (No.)	30	30	114	101
	Egreso acumulado (%)	3,84	3,58	10,93	8,60
Total	Egreso acumulado (No.)	193	364	386	411
	Egreso acumulado (%)	24,68	43,38	37,01	34,98

Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (s/f2).

Nota: Cifras tomadas el 30 de junio de 2023.

El diagnóstico de 2013 arrojó que la duración promedio de los nombramientos de la ADP era de 2,2 años. En este tema se ha avanzado con una tendencia ascendente desde 2014, alcanzando un tiempo promedio de permanencia de tres años en 2022 (DNSC, 2023b).¹⁰⁹

Con el aumento de las desvinculaciones, se incrementó el número de concursos en los años de cambio de gobierno. Para el primer nivel jerárquico, se convocó a 99 concursos en 2014, 105 en 2018 y 119 en 2022. En el segundo nivel, el mayor número de concursos se produjo entre el año de cambio de gobierno y el siguiente: se publicaron 302 concursos en 2014, 399 en 2015, 448 en 2018, 402 en 2019, 276 en 2022, y, al 12 de noviembre de 2023, 185.¹¹⁰

Sobre la situación del alto número de desvinculaciones de la ADP por los cambios de gobierno, se han expresado diversas preocupaciones a nivel de gobierno,¹¹¹

¹⁰⁹ Llegar a tres años significa alcanzar el plazo que estableció la ley para el cargo, siendo excepcionales los casos en que se renuevan los nombramientos y en que se verifican dos prórrogas (Rajevic, 2018).

¹¹⁰ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://e.infogram.com/07bd9be5-c523-45d8-98c5-c1ec84d00615?src=embed>.

¹¹¹ Siguen vigentes las de la exposición de motivos de la Ley 20.955/2016: "el sistema no ha conseguido generar un proceso mediante el cual el cese de funciones dependa principalmente de las capacidades de gestión y del grado de cumplimiento de los CD. Por el contrario, ha sido posible constatar que aún prevalece, en demasiados casos, únicamente la confianza política". En el caso del gobierno del presidente Piñera, se presentó hacia el final de su gestión, el 9 de septiembre de 2021 (n.º de Boletín 14582-05), un proyecto de ley que fortalecía el

académicos, exconsejeros del CADP e, incluso, el propio CADP (CADP, 2023), generándose la convicción de que se debe aminorar el impacto de las solicitudes de renuncia en los cambios de gobierno –al menos para el segundo nivel jerárquico–, de modo que estas obedezcan a razones de desempeño.¹¹² Dicha inquietud se relaciona con una reflexión y un debate para distinguir entre funciones de gobierno y de administración, incluso con la propuesta de incorporar dicha distinción en la Constitución. Conforme a tal distinción, las funciones de gobierno son políticas y estarían básicamente concentradas en los ministerios que diseñan políticas públicas, mientras que las funciones de administración son eminentemente técnicas y estarían concentradas en los servicios que ejecutan dichas políticas (Rajevic, 2018; 2021a). Como consecuencia, los directivos de los ministerios y subsecretarías que diseñan políticas serían de confianza política (aunque no necesariamente los de gestión interna), pero los directivos de los servicios no (salvo excepciones que ameriten que se los considere funcionarios de gobierno). Así, en el caso de los directivos de administración, y en particular de los servicios, estos no podrían ser removidos por motivos de confianza.

Si bien la separación entre las carreras y los incentivos de las autoridades políticas y los funcionarios públicos tiene efectos positivos en el control de la corrupción, la efectividad del gobierno y una mayor capacidad institucional para adaptarse al cambio (Dahlström y Lapuente, 2018), sobre la propuesta de separación entre gobierno y administración conviene tener presente que la distinción entre diseño y ejecución de políticas públicas no es absoluta, ya que la implementación debe considerar aspectos de rediseño; además, los directivos “de administración” no son meros ejecutores de políticas ni son puramente técnicos, pues existe una dimensión política subyacente a la gerencia pública que es innegable.¹¹³ Esto no significa que no sea atendible la intención de establecer una distinción que limite las remociones por confianza política de los funcionarios de la ADP que fueron seleccionados por mérito.

Resulta pertinente diferenciar la situación de los cargos del primer y el segundo nivel jerárquicos, ya que, como puede apreciarse del patrón reseñado, los gobiernos de distinto signo han considerado que hay una mayor necesidad de solicitar renuncias a personas que ocupan cargos de primer nivel jerárquico (los cuales reportan directamente al nivel político), en comparación con los de segundo nivel. Parece razonable considerar una fórmula como la propuesta en el

SADP y la DNSC, y proponía que solo los cargos de primer nivel jerárquico se mantuviesen como de exclusiva confianza para efectos de la remoción, mientras que los ceses de los cargos de segundo nivel deberían fundarse en motivos de desempeño.

¹¹² Véase, por ejemplo, Rajevic, 2021a; Paris Horvitz, 2019; Abarzúa e Inostroza, 2019, y Silva, 2017. Por su parte Peftouloglou (2015) distingue entre el primer nivel directivo, que debe responder a los intereses del gobierno de turno, y los directivos de segundo nivel, cuyas funciones serían de una naturaleza diferente y tendrían un carácter más técnico.

¹¹³ “Pensar en un estrato directivo que responda exclusiva o principalmente a criterios políticos, conduce a los problemas de captura que son ampliamente conocidos en la región. Plantearse un estrato de alta dirección que responda exclusiva o principalmente a criterios técnicos es no solo ingenuo, sino que resulta ineficaz, puesto que la dimensión política es inherente al papel del gerente público dadas las características específicas de la producción de valor público (Moore, 1995). El equilibrio entre ambas dimensiones, aunque difícil, es claramente lo adecuado en función a la naturaleza del rol del gerente público” (Cortázar Velarde, 2011).

proyecto de ley que fortalece el SADP y la DNSC (2021a), sin que se impida la solicitud de renuncia, pero estableciendo la necesidad de que se funde en razones de desempeño, propias o no del CD. Una reformulación del arreglo institucional en esta materia debería considerar: *i)* que se mantenga el equilibrio entre el mérito y la confianza, lo que es consustancial al modelo y esencial para su sostenibilidad. Aunque la implantación del mérito en los cargos de exclusiva confianza implica un cambio cultural, ya que limita la discrecionalidad, este tipo de cambios difícilmente se pueden dar por totalmente logrados;¹¹⁴ y *ii)* que la implementación de la solución atienda a las particularidades de los servicios y sea gradual. De otro lado, la DNSC ha elaborado el documento *Orientaciones para el egreso de ADP* que corresponde al tercer ciclo del MAD, que cuenta con aspectos legales y consideraciones de carácter transversal, y buenas prácticas recomendadas, así como con la definición de roles y responsables en el proceso de egreso (DNSC, 2022b).

2.4. Gestión del rendimiento

Planificación, seguimiento y evaluación del rendimiento

Punto crítico 16: La dirección define ordinariamente pautas o estándares del rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los servidores públicos conocen los aspectos de su contribución, por los que serán específicamente valorados.

Punto crítico 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.

Punto crítico 18: El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, que lo contrasta con los estándares esperados.

Gestión del desempeño individual en el empleo público

Como señaló el diagnóstico de 2013, en el empleo público en Chile se cuenta con mecanismos de gestión del desempeño individuales y grupales. Para aplicar los primeros de forma descentralizada, la DNSC elaboró orientaciones dirigidas a preparar un procedimiento de gestión del desempeño, según el modelo afinado de cuatro etapas: Planificar, Dirigir, Evaluar y adoptar un Plan de mejora individual; además, dicho procedimiento prevé que exista retroalimentación en todas las etapas (DNSC, 2016a). Complementariamente, la DNSC elaboró orientaciones para la modificación del reglamento especial de calificaciones (DNSC, 2016b), que promueven la inclusión del subfactor de cumplimiento de metas individuales con un peso no menor al 30%, y de un factor o subfactor para las jefaturas que se encuentre asociado al estilo de liderazgo y la capacidad de gestión del desempeño

¹¹⁴ A este respecto, véase Grindle (2012).

del equipo, así como la ampliación del rango de las listas de calificación y la modificación de la escala de notas para obtener una mayor dispersión.

El Barómetro 2016 evidenció el estado inicial de la implementación de un modelo de gestión del desempeño con carácter estratégico (DNSC, 2017), pero en 2017 se logró que el 90% de los servicios aprobara procedimientos de gestión del desempeño con foco en la retroalimentación, y el 95% presentara sus propuestas de modificación del reglamento especial de calificaciones (Chamorro et al., 2018). Por la Resolución 2/2017, las orientaciones técnicas mencionadas recibieron carácter imperativo (arts. 28 a 31).

Actualmente la evaluación del desempeño en el empleo público de Chile es prácticamente universal.¹¹⁵ El desafío que en esta materia enfrenta el servicio civil radica en que el modelo de gestión de desempeño con carácter estratégico pueda implementarse de forma extendida y de modo que influya significativamente sobre la mejora del desempeño individual, alineado con el logro de objetivos estratégicos. En todos los escenarios esa es una tarea compleja y que llevará tiempo consolidar. Algunas señales positivas en esta dirección surgen de los resultados de la ENF 2023, ya que un 71% de los encuestados señaló que antes de su último período de evaluación de desempeño se establecieron y discutieron los objetivos por alcanzar, un 77% que tuvo la oportunidad de conversar con su jefatura sobre los resultados de su última evaluación (Schuster et al., 2023), y un 49% que es reconocido y felicitado cuando tiene buen desempeño. Otra señal positiva es el leve aumento de la dispersión en las calificaciones, que pasó del 98,2% de personas calificadas en la Lista 1 en el período 09-2017/08-2018, al 96,12% en el período 09-2021/08-2022, mientras que con las personas calificadas en la Lista 2 se pasó, en ese mismo lapso, del 1,7 al 3,18%. También se aprecia un incremento de las calificaciones de la Lista 3 y aparecieron personas que fueron calificadas en la Lista 4 (cuadro 19).

Cuadro 19. Calificaciones de la evaluación de desempeño, período 2017-22 (porcentaje)

Lista	Período calificadorio			
	09-2017/ 08-2018	09-2019/ 08-2020	09-2020/ 08-2021	09-2021/ 08-2022
Lista 1	98,2	98,1	97,82	96,12
Lista 2	1,7	1,7	2,10	3,18
Lista 3	0,1	0,2	0,07	0,44
Lista 4	0	0	0,01	0,26

Fuente: Elaboración propia, con base en datos proporcionados por la Dirección Nacional del Servicio Civil.

¹¹⁵ De acuerdo con la ENF 2023, el 91% de los encuestados señaló que ha tenido una evaluación de desempeño en los últimos dos años, superior al promedio internacional del 89% de una muestra de cinco países (Schuster et al., 2023).

Hay consenso en que estos avances deben profundizarse y ampliarse (Abarzúa, Egaña y Paris, 2021; Rajevic, 2021a). La percepción de los responsables de las AGDP de los distintos servicios entrevistados es que los procesos de evaluación del desempeño son todavía formalistas, de escaso carácter estratégico y no inciden mayormente en la mejora del desempeño, y coinciden en rescatar como positivas las conversaciones de retroalimentación (Entrevistas, 2023). Al respecto, desde 2018 la DNSC ha hecho un seguimiento del porcentaje de servicios que declaran que en su gestión del desempeño se contempla un procedimiento de retroalimentación, indicador que se encuentra por encima del 80%. En 2018 fue del 82,0%, en 2020 del 81,4% y en 2021 del 80,1% (DNSC, s/f). De acuerdo con la ENF 2023, el hecho de que las evaluaciones de desempeño se hayan generalizado no implica necesariamente que se apliquen buenas prácticas de retroalimentación, a pesar de que 6 de cada 10 funcionarios la considera útil (Schuster et al., 2023).

Gestión del desempeño de los altos directivos públicos

La gestión del desempeño individual del personal de la ADP se enmarca en el segundo ciclo del MAD y tiene como instrumento principal el CD que suscriben el funcionario de la ADP y su superior jerárquico, el mismo que, como se mencionó en el anterior diagnóstico, enfrentaba cuestionamientos por el carácter formalista y legalista que adquiría en ciertos casos; el predominio de indicadores de procesos en lugar de resultados; la baja exigencia de las metas, que terminan convirtiendo al incentivo en un componente fijo de la remuneración; la baja relación con otros instrumentos de evaluación y gestión, y la escasa vinculación con el perfil del cargo (PUC de Chile/ CCPUC, 2013).

Desde el informe anterior se han producido avances en esta materia: en 2014 se modificó el reglamento que regula los CD (Decreto 172/2014 de MH); el Instructivo Presidencial 2015 impulsó la mejora de la gestión del desempeño en general, y, en 2016, la Ley 20.955 introdujo modificaciones a la LNTL, lo cual ha mejorado la regulación de los CD (p. ej., su elaboración, para que no se dilate su suscripción; una mayor exigencia para que cumplan con su carácter orientador de la gestión de los funcionarios de la ADP y el diálogo con su superior, y la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas).

De acuerdo con el reglamento que regula los CD, recogido por el instructivo para la elaboración, suscripción y evaluación de los CD elaborado por la DNSC a partir de las mejoras regulatorias (DNSC, 2017d), en el momento en que la autoridad solicite el inicio de un concurso para cubrir una vacante de la ADP deberá incluir en el perfil los *desafíos del cargo* y los *lineamientos para el convenio de desempeño*, que constituirán el insumo principal del CD (véase el punto crítico 25). Deberá, asimismo, consignar los objetivos relacionados con la gestión de personas de la institución¹¹⁶ y los objetivos operacionales (compromisos de disciplina financiera,

¹¹⁶ Para la mejora de la gestión del desempeño, se incluyó como indicador el porcentaje de funcionarios de la ADP con una meta de desarrollo de personas en su CD. En el período 2015-17, se obtuvo un promedio del 69%, pero

de atención y de satisfacción de usuarios finales, vinculados con PMG, y convenios de desempeño colectivo institucional u otros), todo ello guardando una coherencia estratégica con los lineamientos gubernamentales y del ministerio o servicio. Se espera que la versión final del CD sea producto de un diálogo estratégico entre el superior jerárquico y el funcionario de la ADP. No obstante, de acuerdo con Barros et al. (2018), esto todavía no está sucediendo, sobre todo respecto de los funcionarios de la ADP del primer nivel jerárquico.¹¹⁷ De acuerdo con los responsables de AGDP entrevistados, los diálogos de desempeño entre el personal de la ADP y sus superiores jerárquicos en torno a sus CD han mejorado, pero especialmente en relación con el segundo nivel jerárquico, por lo que su avance en el primer nivel continúa constituyendo un desafío.

La DNSC brinda asesoría técnica a la autoridad y los directivos públicos en el proceso de elaboración, suscripción y evaluación de los CD. En ese sentido, en 2016 la DNSC desarrolló el Sistema Informático de Convenios de Desempeño (SICDE), una plataforma en línea para la gestión de la elaboración, la suscripción y el registro de los CD, así como para su seguimiento, evaluación anual y cierre, cuando se produce el egreso de personal de la ADP. Los plazos legales para la suscripción vienen siendo cumplidos (CADP, 2023).

En cuanto a los resultados de las evaluaciones de desempeño, de las 246 evaluaciones recibidas de los funcionarios de la ADP de primer (16 personas) y segundo nivel (215 personas) con nombramiento vigente al 31 de diciembre de 2022, 231 personas reportaron un cumplimiento igual o mayor al 95%, lo que significa que el 93,9% alcanzó el máximo rango de la evaluación (CADP, 2023). Esto parece indicar que, pese a los ajustes introducidos, en la realidad el mecanismo asociado con la asignación por ADP tiene un límite en cuanto a su propósito de incidir en un desempeño destacado frente a metas desafiantes. Frente a tal situación podría ser útil explorar alternativas complementarias que no estén vinculadas con incentivos monetarios, sino de otra índole.

Para fortalecer los CD como instrumento estratégico, también se inició un monitoreo de cada convenio mediante un informe sobre el cumplimiento de los funcionarios de la ADP del primer nivel jerárquico de los servicios que dependen de las 29 subsecretarías, a las cuales se les envía el informe en los meses de julio y noviembre.

en 2017 el porcentaje fue del 74% (Chamorro et al., 2018). Para los responsables del AGDP, esta inclusión representó un importante avance que comunica el mensaje de que “todos somos responsables de la gestión de personas” (Entrevistas, 2023).

¹¹⁷ Para Barros, Weber y Díaz (2018) no existen verdaderos diálogos de desempeño entre los funcionarios de la ADP y sus superiores, y el involucramiento de las autoridades es escaso, sobre todo en el primer nivel jerárquico, al punto en que la frecuencia de las interacciones con el ministro y el subsecretario es muchas veces cercana a cero, lo que obedece a diversos motivos, como la naturaleza de las funciones, la dispersión geográfica, las características personales y el énfasis de gestión de las autoridades. Estos autores consideran que los CD se han convertido en un mero trámite, y que no aportan información sustantiva para la gestión de los resultados y el desempeño institucional.

Gestión del desempeño grupal

El diagnóstico de 2013 destacaba el reconocimiento del Banco Mundial (BM) al PMG como una importante contribución a la mejora de la gestión pública por la incorporación de estándares generales de calidad de sistemas que se consideran clave (Banco Mundial, 2008).¹¹⁸ Pero, al mismo tiempo, señalaba que era objeto de cuestionamiento debido a que su contenido era bajo en materia estratégica, sus indicadores eran mayormente de procesos, sus metas eran de fácil alcance (lo que convertía al incentivo en parte del salario fijo) y su seguimiento constituía “una mera carga administrativa formal”.¹¹⁹ En el diagnóstico también se afirma que, entre 2010 y 2013, se intentó darle una orientación estratégica reduciendo el foco en los procesos y centrándolo en los resultados; una de esas medidas consistió en el “egreso” de sistemas consolidados del PMG para que pudieran lograr mayores niveles de desarrollo sin que estén asociados al incentivo monetario (DIPRES, 2014).

En la misma línea que los antecedentes citados en el informe anterior, un estudio de la Universidad de Chile (Castro et al., 2016), elaborado con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), reconocía que el PMG tuvo “un rol central en la instalación de sistemas higiénicos para mejorar la gestión pública”, así como también en la implantación de una “cultura de la medición” que prácticamente no existía. No obstante, dicho trabajo concluía que, dada la vinculación con los incentivos monetarios, con frecuencia se verificaba una manipulación de los indicadores, metas o resultados para facilitar la obtención de los bonos (*gaming*), motivada también por la intención de evitar conflictos laborales.¹²⁰ Como evidencia de ello, los autores sostenían que se había llegado al punto en que prácticamente el 100% de los funcionarios recibía el incentivo, que equiparaban a un derecho adquirido.¹²¹ En el estudio también se observaba que la formulación de indicadores y metas era formalista y poco representativa de la “verdadera calidad de la gestión”; que el diseño intrainstitucional del instrumento dificultaba establecer políticas interinstitucionales e intersectoriales, y que su desventaja más importante era el desplazamiento de la motivación (*crowding out*): ante el incentivo monetario, la motivación deja de ser intrínseca y se convierte en

¹¹⁸ Otro estudio señalaba que el principal logro del PMG era “asegurar una dotación de elementos básicos de gestión en todos los organismos del gobierno central y, hasta cierto punto, una contribución a una cultura de compromiso con mejoramiento (así fuera mejoramiento principalmente interno) medido por resultados (así fueran resultados de procesos). Además, la institucionalización de rutinas de negociación, aprobación, reporte, validación y compensación por alcance de resultados es por sí misma un activo que Chile no debería perder” (Banco Mundial, 2011).

¹¹⁹ El estudio del BM de 2011 se refería a “la captura de la remuneración variable” como una limitación grave del sistema, que alcanzaba al 15,8% si se sumaba el PMG y el CDC. “Existe una certeza casi total de obtener el total de la remuneración variable incluida en el PMG y los CCD [Convenios Colectivos de Desempeño] sin asegurar mejoras de resultados, lo que evidentemente socava cualquier efecto positivo en la cultura de desempeño del sector público, más allá del efecto que puede tener un nivel superior de compensación fija” (Banco Mundial, 2011).

¹²⁰ El estudio señala que, en unos pocos casos en que no se logró el máximo de la meta, se produjeron conflictos; a continuación, cita el ejemplo del Fondo Nacional de Salud, en el cual los funcionarios paralizaron la institución y pidieron la renuncia de la directora por la pérdida del bono.

¹²¹ En 2019, el 100% de las instituciones cumplió sus compromisos con un porcentaje superior al 90%, razón por la cual el 100% de la dotación accedió a la totalidad del incentivo del PMG (DIPRES, 2020a).

extrínseca, con lo que se afecta la vocación por el servicio público. En realidad, si se toma como finalidad del PMG “generar las capacidades institucionales en sistemas de gestión básicos y transversales de todo (el) sector público, que permitan sentar una base sólida para posteriormente desarrollar una gestión pública de mayor calidad y con mayor énfasis en los resultados” (Banco Mundial, 2008),¹²² es posible apreciar mejor su contribución. De acuerdo con el programa marco del PMG, los indicadores se agrupan en tres objetivos: gestión eficaz, eficiencia institucional y calidad de servicio, y aunque los programas contengan mayormente mediciones de proceso, también ayudan a impulsar las prioridades gubernamentales.¹²³ Esto último no soslaya el hecho de que prácticamente el 100% de los funcionarios perciba el incentivo, lo que inhibe la efectividad de la política para el cambio de comportamiento.

En cuanto al Convenio de Desempeño Colectivo (CDC), el diagnóstico de 2013 objetaba que las metas se definían con una pobre exigencia, lo que permitía que prácticamente la totalidad de los funcionarios accedieran al 100% del incentivo.¹²⁴ La situación descrita ha continuado, y generalmente todos los funcionarios acceden al 100% de los incentivos, algo que convierte a dicho instrumento, en los hechos, en una parte fija de la remuneración.

2.5. Gestión de la compensación

Competitividad

Punto crítico 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.

El diagnóstico de 2013 dio cuenta que las diferencias salariales entre el sector privado y público variaban en función del sector y la zona, pero en general se reconocía que las remuneraciones del personal técnico y administrativo tendían a ser superiores que en posiciones análogas del sector privado. Según Durán y Kremmerman (2022), con base en la Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) (2021), los asalariados del sector público ganaban en promedio un 31,5% más que sus pares del sector privado. Sin embargo, esta comparación presenta dos inconvenientes. El primero es que se comparan los salarios promedio de los funcionarios públicos con los de los asalariados de empresas de diverso tamaño, incluidas las pequeñas, mientras que el Estado es el empleador más grande. Por

¹²² El citado informe se refería a cuatro fases de la aplicación del PMG, donde la primera y la segunda corresponderían a la etapa inicial, destinada a garantizar la instalación de capacidades en procesos de sistemas básicos de gestión; la tercera estaría dirigida a asegurar la calidad de los productos, y, la cuarta, se centraría en la excelencia en la gestión. No obstante, incluso asociando la búsqueda de productos de calidad y excelencia con la gestión a partir de incentivos monetarios, la prevista evolución lineal por fases tendría que tomarse por cada sistema ya que, dada la dinámica de la gestión, es usual que convivan sistemas con la necesidad de instalar capacidades básicas con otros sistemas que cuentan con procesos más maduros.

¹²³ Por ejemplo, en el PMG de 2023 se ha colocado un “foco estratégico” en cuatro ámbitos: cambio climático-Estado verde; transformación digital; género, y calidad de servicio y experiencia usuaria (Martínez, 2023).

¹²⁴ El incentivo representa el 8% del salario para aquellos que alcanzan entre el 90 y el 100 % de las metas, y el 4% para los que alcanzan entre el 75 y el 90%.

ello se recomienda realizar esta comparación con asalariados de empresas con más de 200 trabajadores (Durán, Gálvez y Narbona, 2016). Si se toma ese segmento comparativo, la brecha salarial en favor de los asalariados del sector público se reduce al 5,8%, lo que indicaría una ligera competitividad de los salarios promedio del sector público frente a los del sector privado (cuadro 20). Sin embargo, si se analiza lo ocurrido en el período 2017-22 se advierte que mientras los ingresos reales de los asalariados del sector privado crecieron un 3%, los del sector público se redujeron un 8,1% (Acuña y Bravo, 2023).

Cuadro 20. Diferencias salariales entre sector privado y público, 2021

Variable comparativa sector privado	Asalariados sector privado (CLP\$)	Asalariados sector público (CLP\$)	Variación porcentual (%)
Total asalariados	722.211	949.392	+31,5
Empresas con más de 200 trabajadores	897.279 ^a	949.392	+5,8

Fuente: Elaboración propia, con base en Encuesta Suplementaria de Ingresos 2021 del INE; ^a Durán y Kremerman (2022).

El segundo inconveniente es que los porcentajes de los asalariados que ejercen ocupaciones *de alta calificación*, que tienen aparejadas mayores remuneraciones, son diferentes entre ambos sectores. Mientras que en el sector privado dicho porcentaje es del 33%, en el caso del sector público es del 68,6%. Debido a esta diferencia, en el promedio global, las remuneraciones de quienes se desempeñan en ocupaciones con mayores ingresos en el sector público tienen un peso relativo mayor. Por ello se recomienda comparar los ingresos entre asalariados de alta, media y baja calificación de ambos sectores (Olivares, 2022) (cuadro 21). Efectuada dicha segmentación por nivel de calificación,¹²⁵ se obtienen las diferencias salariales que se presentan a continuación.

¹²⁵ Para esta segmentación se utilizan las categorías ocupacionales basadas en la International Standard Classification of Occupations (ISCO) presentada por Bravo (2023), que considera como empleos de alta calificación los de los grupos ocupacionales 1, 2 y 3 (directores, gerentes y administradores; profesionales, científicos e intelectuales; técnicos y profesionales de nivel medio); de mediana calificación, los de los trabajadores de los grupos 4 a 8 (personal de apoyo administrativo; trabajadores de servicios y vendedores; agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros; artesanos y operarios de oficios; operadores de máquinas y ensambladores), y de baja calificación los de los trabajadores del grupo 9 (ocupaciones elementales).

Cuadro 21. Diferencias salariales entre el sector público y el sector privado, según el nivel de calificación de las ocupaciones, 2021

	Alto	Medio	Bajo	Total
Privado	1.215.475	515.138	374.254	722.211
Público	1.096.425	648.357	387.925	949.392
Diferencia del sector público en relación con el sector privado (%)	-9,8	+25,9	+3,7	+31,5

Fuente: Elaboración propia, con base en Olivares (2022).

Así, los funcionarios que ejercen ocupaciones de mayor calificación perciben un salario un 9,8% menor que sus pares del sector privado; los que ejercen ocupaciones de menor calificación perciben un salario ligeramente superior al del sector privado, y los que ejercen ocupaciones de mediana calificación concentran la mayor diferencia salarial a favor del sector público.

Según otra fuente del BM, la prima salarial¹²⁶ agregada del sector público chileno es del 16% (Izquierdo et al., 2018), menor que el promedio de la región (36%) y que el promedio global (21%).¹²⁷ Si se analiza la prima salarial por nivel educativo, se observa que los ingresos de los trabajadores sin estudios de primaria es un 11% menor en el sector público que en el sector privado, y la de quienes tienen primaria completa, un 6% menor en el sector público, dos porcentajes que se diferencian de los promedios de ALC y global, que no son negativos en ningún caso. En el caso de los funcionarios con secundaria completa y de los que tienen estudios terciarios, la prima salarial es del 14 y del 15%, respectivamente, una cifra menor que la prima salarial promedio de ALC.¹²⁸

Asimismo, cuando se examina la prima salarial por grupos ocupacionales, solo en el caso del personal de apoyo administrativo (*clerical occupations*) Chile presenta una prima salarial (9%), ya que en todos los demás casos la prima es negativa. Comparativamente con ALC, Chile paga al personal de apoyo administrativo ligeramente por encima que el promedio de la región (9 versus 7%), mientras que en los demás casos paga por debajo.¹²⁹ Estos datos son consistentes con los resultados de la ENF 2023 (Schuster et al., 2023), pues solo una minoría percibe su salario como satisfactorio, suficiente, competitivo con el sector privado o vinculado

¹²⁶ De acuerdo con este estudio, la prima salarial pública (es decir, que los salarios promedio de los trabajadores del sector público sean más elevados que los del sector privado) se puede deber a diversos motivos como las habilidades diferentes entre ambos sectores en cuanto a educación y experiencia, el poder monopólico del gobierno o la focalización en la maximización del voto que puede explicar un proceso por el que se fijen salarios no competitivos, una mayor densidad sindical en el sector público que puede darle a los trabajadores un mayor poder de negociación y los períodos electorales.

¹²⁷ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard>.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid. En ALC, la prima salarial de ocupaciones elementales, técnicos y profesionales es del 12, el 4 y el 9%, respectivamente. Asimismo, la de los directivos de la región es del -3%, mientras que en Chile es del -15%.

con su desempeño.¹³⁰ Según los resultados de la ENF 2023, el índice de percepciones salariales –que mide, precisamente, el grado en que las remuneraciones se perciben como satisfactorias, suficientes para mantener el hogar, competitivas y vinculadas al desempeño individual– se ubicaba en el 31%, con una fluctuación que va desde un mínimo del 19% hasta un máximo del 47%. En concreto, el 31% declara estar satisfecho con su remuneración y un 38% que esta es suficiente para mantener su hogar,¹³¹ porcentajes que se encuentran por debajo del promedio internacional del 42 y del 45% para una muestra de, respectivamente, 20 y 9 países (Schuster et al., 2023).

Los salarios en el empleo público no se manifiestan de forma homogénea entre servicios debido a la existencia de dos escalas, la Escala Única de Sueldos (EUS) (Decreto Ley 249/1974) y la escala de sueldos de entidades fiscalizadoras (Decreto Ley 3.551/1981), la primera más baja que la última. A esto debe agregarse que, según la percepción de los responsables del AGDP, las remuneraciones de la EUS son poco competitivas frente al sector privado, a diferencia de las correspondientes a la Escala de Entidades Fiscalizadoras (Entrevistas, 2023).

En cuanto a la intención de permanencia, asociada con la retención, la mayoría de los funcionarios pretende pasar el resto de su carrera en su servicio (56%). En la vera contraria, una minoría (14%) quisiera dejar su servicio dentro de los próximos 12 meses. Se observan altos niveles de los índices de satisfacción laboral (83%), compromiso con el servicio público y la ciudadanía (83%), involucramiento laboral (*engagement*) (76%), motivación laboral (74%) y compromiso organizacional (69%), que inciden en la retención (Schuster et al., 2023).¹³² Detrás de estas cifras se evidencia una alta variación entre los servicios, ya que algunos tienen un alto porcentaje de funcionarios motivados y comprometidos, mientras otros presentan niveles muy bajos. El índice general de intención de permanecer fluctúa entre el 30 y el 78%.

La intención de permanecer es inferior entre los funcionarios menores de 40 años (48%) que entre los que superan dicha edad (68%), así como entre los que tienen menos de 10 años de servicios (52%) en comparación con los que tienen mayor

¹³⁰ No obstante, para la percepción de los responsables del AGDP entrevistados, con los salarios ofrecidos en general no enfrentan dificultades para atraer personas con las competencias que requieren ni existe una alta rotación, salvo en los casos de algunas posiciones profesionales o de técnicos especializados (p. ej., ingenieros en regiones mineras o técnicos en mantenimiento especializado [calderas, mantenimiento de agua, gastronomía, etc.]) (Entrevistas, 2023).

¹³¹ En cuanto al índice de percepción salarial, se observan mayores niveles en el personal de planta (40%) que en el de contrata (29%), y lo mismo sucede con el personal directivo o profesionales con funciones de jefatura (37%) con respecto al personal no directivo o que no cuenta con funciones de jefatura (28%).

¹³² El indicador de satisfacción laboral se encuentra sobre el promedio internacional (77%) de una muestra de 15 países. Asimismo, el indicador de *realizar tareas adicionales a mi trabajo, aunque no sean realmente exigidas*, uno de los dos elementos del índice de motivación, que en Chile es del 78%, se encuentra alineado con el promedio internacional (79%) de una muestra de 13 países. En cuanto al indicador de *si recomendaría mi servicio como un buen lugar para trabajar*, uno de los dos que componen el índice de compromiso organizacional, Chile (66%) se encuentra ligeramente por debajo del promedio internacional (68%) de una muestra de seis países, aunque por encima de Reino Unido (54%) y Australia (64%). Por último, el indicador sobre *si estaría dispuesto a hacer grandes sacrificios por el bien de la sociedad*, que compone el índice de compromiso con el servicio público y la ciudadanía, que en este país es del 71%, se encuentra por encima del promedio internacional (68%) de una muestra de siete países (Schuster et al., 2023).

antigüedad (69%). Dicho indicador disminuye un 14% para funcionarios con título universitario frente a quienes no lo tienen, un 12% para funcionarios de contrata frente a los de planta y un 10% para funcionarios de la Región Metropolitana frente a quienes trabajan en otras regiones. Por consiguiente, los funcionarios más jóvenes, con título universitario, sin contrato de planta y de la Región Metropolitana, representan un especial desafío de retención (Schuster et al., 2023).

Respecto del personal directivo, el sistema cuenta con la asignación por ADP que se otorga a los funcionarios de la ADP del primer y segundo nivel jerárquicos, en reemplazo de la Asignación de Dirección Superior. Esta asignación permite recibir un porcentaje sobre las remuneraciones permanentes que se fijan por decreto del MH hasta un máximo del 100%, y con el tope de las remuneraciones del subsecretario del sector. El desafío que presenta la competitividad externa de los salarios de los cargos de la ADP fue mencionado en el diagnóstico de 2013, en el que se citó un estudio realizado por Deloitte (2012), según el cual las remuneraciones de los cargos de primer nivel jerárquico se encontraban en promedio un 55% por debajo del mercado, y las de segundo nivel jerárquico, un 17% por debajo.¹³³ De acuerdo con un estudio de 2016, en el segmento del 0,2% superior –es decir, los funcionarios que perciben ingresos superiores a CLP\$ 4,1 millones, rango que corresponde a los cargos directivos–, la brecha era del 18% a favor del sector privado (Cerdeña, 2016).¹³⁴ Según un análisis del 2020, el 75% de las remuneraciones de los funcionarios de la ADP del primer nivel jerárquico se encuentran por debajo del rango mínimo de mercado para posiciones equivalentes, mientras que la brecha entre el promedio de las remuneraciones de los funcionarios de la ADP y la media del mercado sería del 25% –y, en el 20% de las posiciones, la brecha con el sector privado, del 80% (Weber, 2020). Esta información guarda relación con la del BM, según la cual la remuneración de los altos cargos del sector público de Chile presenta una prima salarial negativa del 15%, con una brecha mayor que en ALC, que es del -3%.¹³⁵

Esta situación es crítica respecto de 86 cargos de la ADP de subdirectores/as médicos/as de SERSAL (29 cargos) y de hospital (57 cargos), que representan el 24,2% de los cargos del sector salud provistos por el SADP. En estos casos, la tasa de postulación promedio fue de 17 postulantes por concurso, muy por debajo del promedio de 139 que se postuló a nivel del SADP en 2022. Tal situación ha determinado que, al 31 de diciembre de 2022, el 93% de dichos cargos se

¹³³ Este estudio señaló que había algunos puestos en los que las remuneraciones estaban por encima de los precios de mercado, como los cargos de tercer nivel jerárquico, que, en el percentil 25, presentaban remuneraciones con un nivel del 34% por encima de los valores de mercado; en el percentil 50, del 14% por encima, y, solo en el percentil 75, del 4% por debajo de los precios de mercado.

¹³⁴ Las conclusiones de este estudio, al menos hasta el 2020, se consideraban vigentes (Weber, 2020).

¹³⁵ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard>. Esta información parece ser contradictoria con la que presenta el índice de Gobernanza Iberoamericano, según el cual Chile es el país iberoamericano que tiene el mayor salario mensual de la categoría máxima de servidores públicos de la administración central (en una muestra de 15 países) (CLAD, 2023). A nivel de la OCDE (2017), Chile se ubicaba en el promedio de las compensaciones de los directivos del gobierno central, considerando las horas trabajadas. Ajustado al PIB per cápita, este país superaba el promedio y se ubicaba en el quinto lugar, detrás de Colombia, México, Italia y Austria (de 28 países).

encuentren vacantes, y que, desde 2014, de todos ellos solo se haya logrado efectuar 24 nombramientos (CADP, 2023).

Como ya se observó en 2013, se encuentra institucionalizado un proceso de negociación entre el gobierno (con participación protagónica del MH y de sus servicios dependientes, DIPRES y DNSC), el Ministerio de Trabajo y las centrales sindicales aglutinadas en la Mesa del Sector Público, para que anualmente se produzca un reajuste de las remuneraciones del sector público. En la medida en que un eje clave de las negociaciones es el aumento de las remuneraciones conforme al incremento del costo de vida y el crecimiento económico (Quiroga, Guerrero y Schuster, 2014), se entiende que esta iniciativa contribuiría a reducir la pérdida de competitividad de los salarios.

Sin embargo, debido a la intención de otorgar mayores porcentajes de aumentos a las remuneraciones más bajas para disminuir las brechas salariales, en el período 2015-22 se han venido aplicando reajustes escalonados a las remuneraciones, salvo en el año 2021, cuando hubo un aumento general. Esta política que otorga menor porcentaje de aumento a las remuneraciones de los cargos con mayor responsabilidad, a valores que están por debajo de la inflación, incidiría en la disminución de sus ingresos reales y afectaría su competitividad salarial (Libertad y Desarrollo, 2023).¹³⁶

Eficiencia y eficacia

Punto crítico 20: Los costes salariales no son excesivos, en relación con los del mercado, en ningún sector o nivel de puestos.

Punto crítico 21: Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y el desarrollo de competencias.

La comparación salarial con el sector privado que se presentó en las secciones anteriores, según la cual la mayoría de las ocupaciones muestra una remuneración más baja en la administración pública, ratifica que los costos salariales no son excesivos en relación con los del mercado.

Sobre la eficacia de los mecanismos de retribución, además de la competitividad respecto del sector privado analizada más arriba, es central observar la equidad vertical y horizontal de dichos mecanismos. La primera refiere a la progresividad de la escala salarial para retribuir de forma ascendente y lo suficientemente atractiva el desempeño de los puestos más complejos y de mayor responsabilidad. Una forma de analizarla es a partir de la “compresión salarial”, calculando la

¹³⁶ Al momento de elaborarse la versión final del presente informe, se acordó un reajuste de los sueldos de un 4,3%, a lo que se agrega un reajuste del 4,8% para las remuneraciones mínimas de auxiliares, administrativos y técnicos; en igual proporción subirán los bonos y aguinaldos. Se acordó también la creación de mesas de trabajo para el fortalecimiento de la función pública. Véase el siguiente enlace: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/gobierno-cierra-acuerdo-con-gremios-de-la-mesa-del-sector-publico-por-reajuste>.

distancia entre el salario máximo y el mínimo, considerando las dos principales escalas salariales.¹³⁷

Para ello, la EUS fija un sueldo base según el grado de la escala del funcionario,¹³⁸ al que se suman las asignaciones que dependen de las responsabilidades y características del cargo, el nivel académico y la institución en que trabaja, tales como la asignación profesional, de responsabilidad superior, de dirección superior y de modernización. Para el cálculo de la compresión salarial de la EUS que se presenta a continuación, se ha considerado como sueldo máximo la remuneración bruta mensualizada de la jefatura superior de servicio grado 1-B,¹³⁹ añadiéndole el máximo posible de la asignación por ADP (100%), y sin incluir los montos de la asignación de modernización. Para la remuneración mínima, se utilizó la definida de esa manera para el sector público por el art. 21 de la Ley 19.429/1995 (cuadro 22).

Cuadro 22. Salario máximo, mínimo y compresión salarial de la Escala Única de Sueldos

Salario	Monto
Salario máximo (jefatura superior de servicio grado 1-B)	CLP\$ 7.710.292 (US\$ 9.606)
Salario mínimo (auxiliares, grado 28) ^a	CLP\$ 479.967 ^b (US\$ 598)
Compresión salarial	16,1

Fuente: Elaboración propia, con base en CGR (s/fi).

Notas: Tipo de cambio al 30 junio de 2023: US\$1 = CLP\$ 802,68.

^a De acuerdo al art. 13 de la Ley 19.185/1982, 28 es el grado mínimo de la planta de auxiliares.

^b Remuneración mínima (art. 21) según la Ley 19.429/1995 para Auxiliares, Mayordomos, Operativa y Choferes del personal de la EUS.

Como muestra el cuadro anterior, el monto del salario máximo es 16,1 veces el del salario mínimo, lo que indica que la escala salarial tendría espacio para promover la progresividad y la toma de mayores responsabilidades. En términos relativos, Chile presenta una menor compresión salarial que Uruguay, que informa 4,5 (2023); República Dominicana, que tiene 4,69 (2018), y Paraguay que presenta 5,5 (2017), y una mayor compresión que Perú, que registra 21,98 en su régimen de carrera equivalente a la planta (2022).¹⁴⁰

En el caso de la Escala de Entidades Fiscalizadoras, se ha tomado como sueldo máximo la remuneración bruta mensualizada de la jefatura superior de servicio

¹³⁷ En 2020, la Escala Única de Sueldos (EUS) tenía una cobertura de 230.769 funcionarios, y, la Escala de Entidades Fiscalizadoras, de 16.400 (DIPRES, 2022a).

¹³⁸ La (EUS) era originalmente aplicable al personal de planta, pero como el personal de contrata se asimila a un grado de planta también se le aplica el sueldo base y las asignaciones que correspondan al funcionario (EA art. 9).

¹³⁹ Se ha tomado como fuente el reporte de la EUS de 2022 de la CGR, incluyendo la bonificación de salud y la bonificación compensatoria previsional.

¹⁴⁰ En el régimen de contrato administrativo de servicios (CAS), asimilable a la contrata, la compresión salarial es de 16,07 (2022).

grado 1,¹⁴¹ añadiéndole el máximo posible de la asignación por ADP, que es el 100%. Para la remuneración mínima se empleó la cifra definida como salario mínimo por la Ley 21.456/2022 (cuadro 23).

Cuadro 23. Salario máximo, mínimo y compresión salarial en la Escala de Entidades Fiscalizadoras

Salario	Monto
Salario máximo (jefatura superior de servicio grado 1)	CLP\$ 8.802.062 (USD 10.966)
Salario mínimo	CLP\$ 400.000 (USD 498,3)
Compresión salarial	22,0

Fuente: Elaboración propia, con base en CGR (s/f1).

Nota: Tipo de cambio al 30 junio de 2023: US\$1 = CLP\$ 802,68.

En este caso, el salario máximo es igual a 22 veces el salario mínimo, lo que indica que la escala salarial tendría mayor espacio para promover la progresividad y la toma de mayores responsabilidades. Asimismo, se observa una menor compresión salarial que en los países mencionados, incluso en el caso de Perú que, en su régimen privado, que utilizan las entidades fiscalizadoras, es de 14,26 (Strazza, 2022).

La existencia de diversos regímenes puede afectar la equidad salarial vertical y horizontal cuando los funcionarios perciben que la retribución que se les otorga no es coherente con los criterios establecidos para la distribución en grados de la escala. Sobre ello, el diagnóstico de 2013 se refirió al margen de discrecionalidad con que contaban las autoridades para definir y modificar las retribuciones del personal de contrata, situación a la que habría que añadir el personal del CT en las instituciones que corresponde. Si bien dicho margen, en el caso de la contrata, se reducía en función de las leyes de plantas que determinan grados para los diversos estamentos, en el período 2014-22 la reducción de la discrecionalidad ha sido mayor como consecuencia de las disposiciones presupuestarias que la restringían y por el avance de los procesos de reclutamiento y selección para contrata, que requieren que antes de la convocatoria se determine la remuneración del cargo, lo que resulta de su asimilación a un grado de la planta. No obstante este avance, todavía hay un 36% de personal en las calidades jurídicas de contrata y CT que se incorpora discrecionalmente (DNSC, 2023d), por lo que en esos casos se mantiene el referido margen de flexibilidad para determinar las remuneraciones, así como el riesgo de, al hacerlo, afectar la equidad salarial.

El informe también mencionó, como posibles factores de inequidad interna, el otorgamiento de la asignación por funciones críticas y el mayor nivel retributivo de los honorarios. El primer riesgo continúa, debido a la discrecionalidad para su

¹⁴¹ Según el reporte de 2022 de la Escala de Entidades Fiscalizadoras de la CGR.

otorgamiento. En cambio, la contratación por honorarios y el establecimiento de su compensación¹⁴² se viene enfrentando mediante su traspaso a la contrata y restringiendo su empleo a los casos en que estrictamente corresponde.

La aplicación transversal de la EUS al personal de planta y de contrata abonaría a la equidad salarial horizontal; sin embargo, como ya se señaló en el diagnóstico de 2013, su implementación se ha visto afectada por la Escala de Entidades Fiscalizadoras, aplicada en 21 instituciones. Sobre la equidad salarial horizontal, la ENF 2019 encontró que una minoría de los encuestados (35%) percibía que su remuneración era equitativa en relación con la que percibían sus colegas por tareas parecidas (Schuster et al., 2020).

Compensaciones grupales

Como se observa en el diagnóstico de 2013, además de las remuneraciones fijas existen compensaciones variables grupales ligadas al cumplimiento de objetivos colectivos, plasmados en el CDC, y al cumplimiento de objetivos institucionales, contemplados en el PMG. Ambos incentivos son parte de la asignación de modernización. El citado informe daba cuenta que el alto grado de cumplimiento de los objetivos de ambos incentivos los había transformado en un componente salarial prácticamente fijo, un hecho que limitaba su funcionamiento como estímulos para un mejor desempeño. En 2018, el 98% de los funcionarios percibió el 100% del incentivo del PMG y, en 2019, el 100% (DIPRES, 2020a; Rajevic, 2021a). En esta línea, un estudio de la Universidad de Chile (Castro et al., 2016) concluyó que el diseño de los incentivos monetarios, que se concebían como un derecho adquirido, no era apropiado para afectar la conducta y que, por el contrario, el otorgamiento de incentivos monetarios asociados a metas e indicadores se ha convertido en un obstáculo que dificulta mejorar la gestión del Estado.¹⁴³

El diagnóstico de 2013 también se refirió al Premio Anual por Excelencia Institucional (PAEI), creado por la LNTL, como otro incentivo para el desempeño institucional. Desde 2003 dicho premio concede un incentivo equivalente al 5% de los haberes que son base de cálculo de la asignación de modernización, a los funcionarios de las tres instituciones ganadoras que destaquen por sus resultados de gestión en los ámbitos de eficiencia y productividad, calidad de servicio y gestión de personas.¹⁴⁴ Desde las versiones 2003 a 2023 del premio, 24 servicios públicos (y, algunos, en cuatro o cinco oportunidades) han recibido este reconocimiento beneficiando a un total de 95.522 funcionarios. Otro incentivo,

¹⁴² El tope para el monto de los honorarios venía dado por los límites presupuestarios y por el hecho de que los montos brutos mensuales no debían superar el 90% de la remuneración bruta mensual del jefe o jefa del servicio (Oficio Circular 172.017 del MH).

¹⁴³ Desde la DIPRES se reconoció que había espacios de mejora para perfeccionar el diseño de los incentivos y "hacerlos más efectivos y eficientes" (nota de prensa del 4 de abril de 2023). Véanse otras propuestas en Castro et al., 2016.

¹⁴⁴ En el caso de la edición 2023, el incentivo se previó otorgar a más de 6.650 funcionarios de los tres servicios ganadores. Véase el siguiente enlace: <https://www.serviciocivil.cl/noticias/noticias/servicio-de-impuestos-internos-instituto-de-seguridad-laboral-y-fonasa-obtienen-premio-anual-por-excelencia-institucional-paei-2023/>.

pero de carácter no monetario, es Funcional,¹⁴⁵ el concurso nacional de innovación pública que desde 2014 coordina la DNSC con el Laboratorio de Gobierno, el cual consiste en un reconocimiento a la capacidad de innovación reflejada en iniciativas diseñadas e implementadas por equipos de trabajo institucionales. Este certamen tiene el propósito de revalorizar la función pública y fomentar una cultura de innovación al interior de los organismos gubernamentales. Los premios y reconocimientos que prevé el concurso incluyen pasantías, cursos y programas de apoyo y acompañamiento (*coaching*) a los funcionarios que implementan innovaciones para mejorar la atención a la ciudadanía. Entre los años 2014 y 2022 se presentaron 1.419 iniciativas de distintos servicios públicos y municipios, que contaron con la participación de 5.414 funcionarios, y fueron premiados 50 proyectos (DNSC, 2023b).

Asignación de Alta Dirección Pública

Sobre la asignación por ADP, el informe anterior señaló que los funcionarios de la ADP podían acceder al monto máximo si lograban el 100% de los compromisos, y percibían la mitad si alcanzaban entre el 80 y el 99%, lo que producía, antes que un estímulo, un efecto dicotómico de penalidad y motivaba que se fijaran metas de baja exigencia, transformándose esta variable en parte de la renta fija. Salvo excepciones, los convenios se venían cumpliendo en un 100% (PUC de Chile y CCPUC, 2013).

La Ley 20.955/2016 modificó el art. 65 de la LNTL corrigiendo la distorsión antes señalada y estableció que el cumplimiento del 95% o más del convenio da derecho a percibir el 100% de la remuneración bruta que corresponda, y que el cumplimiento entre el 65 y el 95% da derecho a percibir el 93% de la remuneración respectiva, más el resultante de multiplicar el 7% de la remuneración bruta por el porcentaje de cumplimiento del convenio. Asimismo, el cumplimiento del 65% o menos confiere el derecho a percibir el 93% de la remuneración. En 2022, el nivel de cumplimiento de los CD, aunque menor que el de años anteriores, aún se mantenía alto, ya que el 93,9% de los funcionarios de la ADP obtuvo un cumplimiento igual o mayor al 95%, lo que les permitió percibir el 100% de la remuneración respectiva (CADP, 2023). Como se mencionó (puntos críticos 16-18), este alto nivel de cumplimiento evidenciaría que el mecanismo asociado con la asignación por ADP, a pesar de las mejoras introducidas, tiene importantes limitaciones para incidir en un desempeño distinguido asociado a metas desafiantes.

A la luz de lo expuesto, la eficacia de los mecanismos de retribución para estimular el esfuerzo y el desarrollo se ve todavía afectada por las manifestaciones de

¹⁴⁵ En el diagnóstico anterior se hizo referencia al Programa ChileGestiona, una iniciativa liderada por el MH en 2012 y 2013, que consiste en el monitoreo de 22 indicadores de gestión vinculados a eficiencia, buen uso y transparencia en el gasto público. En 2014, el programa se traspasó a la DNSC y pasó a denominarse "Desafío Innovación". En 2015, la DNSC, en colaboración con el Laboratorio de Gobierno, lidera el concurso y define su nombre como *Funciona!* (DNSC, 2023j).

inequidad salarial subsistentes, así como por las compensaciones grupales que se consideran, en la práctica, como un derecho adquirido.

Reconocimientos

Respecto de la existencia de mecanismos de reconocimiento, el *Modelo de gestión de personas* (DNSC, 2012) incluyó dentro del proceso de Gestión del Cambio Organizacional, el componente de Gestión del Reconocimiento y Liderazgo, y, dentro de este, el elemento de Programas de Reconocimiento. El Barómetro 2013 señaló que dicho elemento se encontraba en un bajo nivel de desarrollo (23% de logro) (DNSC, 2013b). Actualmente se han producido progresos en varios servicios, lo que se alcanzó mediante la aprobación de protocolos y programas de reconocimiento que incorporan buenas prácticas,¹⁴⁶ cuya extensión continúa siendo un desafío.

Finalmente, vale la pena mencionar que la DNSC efectúa anualmente el reconocimiento de la trayectoria de los funcionarios de la ADP que cumplen nueve años, así como de los que ejercen como mentores en el programa “La Brújula”.¹⁴⁷

Coherencia estratégica

Punto crítico 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.

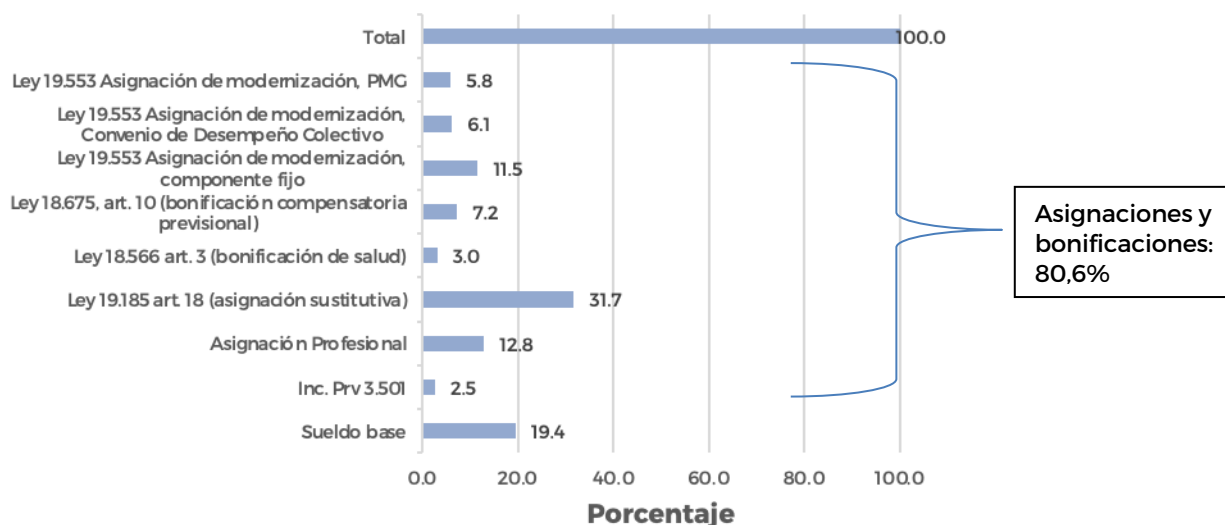
El sistema de remuneraciones del sector público presenta una gran complejidad. Por un lado, tratándose de la EUS, la remuneración bruta mensual del personal de planta y de contrata está formada por un sueldo base y una serie de asignaciones y bonificaciones que, en realidad, constituyen la parte mayoritaria del salario, como puede verse en el gráfico siguiente.¹⁴⁸

¹⁴⁶ Un ejemplo de ello es el programa de reconocimiento interno *ProChile awards*, que incluye el reconocimiento entre pares, por categorías, respecto de la contribución de los funcionarios con los valores institucionales. Son los propios equipos los que hacen las propuestas, mediante campañas internas y votación (Entrevistas, 2023).

¹⁴⁷ Un programa de mentoría por la que un funcionario de la ADP de mayor experiencia (mentor) guía a otro directivo (mentee) que está por primera vez en su cargo, apoyándolo en el despliegue de sus competencias y el desarrollo de una mejor gestión.

¹⁴⁸ DIPRES llegó a estimar que el sueldo base constituía solo el 25% de la remuneración y el conjunto de asignaciones y bonificaciones equivalía al 75% (Chamorro y Rosende, 2018). En el ejemplo, el sueldo base representa el 19,4% de la remuneración bruta mensual, sin considerar las asignaciones o bonificaciones particulares. Se ha consignado el 100% de las variables correspondientes a la asignación de modernización porque casi la totalidad percibe el 100% de las mismas.

Gráfico 7. Composición de la remuneración bruta mensual de un profesional bajo la Escala Única de Sueldos (EUS)



Fuente: Elaboración propia, con base en el Portal Transparencia del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género.

Nota: Estos datos corresponden a la remuneración bruta mensual de un profesional bajo EUS de grado 14.

Dentro de las asignaciones y bonificaciones se encuentran compensaciones fijas, así como incentivos variables, éstos últimos con su consiguiente proceso de planificación y seguimiento para la determinación del derecho al pago, destacando la asignación de modernización, correspondiente al PMG, y la asignación de modernización, correspondiente al CDC.¹⁴⁹

De otro lado, debido a la naturaleza de las diversas asignaciones asociadas con las características de las funciones y las condiciones del trabajo del funcionario en concreto, se producen diferencias en el pago entre personas con la misma ubicación en la escala.¹⁵⁰

Se suma a esta complejidad la existencia, en paralelo a la EUS, de la Escala de Entidades Fiscalizadoras, que posee un mayor nivel remunerativo, así como sistemas de pago bajo distintas calidades jurídicas y algún grado de flexibilidad (aunque controlado por las disposiciones y techos presupuestarios), como el CT y los honorarios de suma alzada que desarrollan funciones permanentes.

Este complejo sistema, administrado por la DIPRES, constituye un área en la que hay espacio de mejora para el empleo público en Chile. Para que ello suceda se

¹⁴⁹ La asignación de modernización fue creada por la Ley 19.553/1998 y tiene tres componentes con distintos porcentajes que se aplican sobre el sueldo base y sobre una serie de otras asignaciones previstas en el artículo 4 de dicha ley: *i)* un componente base fijo del 15%; *ii)* un componente variable institucional de un máximo del 7,6%, sujeto al logro de los objetivos del PMG, y *iii)* un componente variable de un máximo del 8%, sujeto al logro de los compromisos del CDC.

¹⁵⁰ Por ejemplo, la asignación por funciones críticas, la asignación de antigüedad, la asignación de zona, la asignación por movilización y la asignación por trabajos nocturnos o en días festivos.

requiere, como ya señalaban Cortázar, Lafuente y Sanginés (2014), de una estrecha coordinación entre la autoridad presupuestaria y la entidad rectora de la gestión de personas. Los países que han desarrollado esta coordinación como uno de sus pilares, tienen mayor coherencia estratégica remunerativa.

En el caso del Reajuste de Remuneraciones del Sector Público que se negocia en la Mesa del Sector Público, se presenta una situación mixta respecto del punto crítico de coherencia estratégica. Por un lado, al tratarse de un proceso institucionalizado desde la década de 1990, se cuenta con criterios establecidos a través de años de negociación, como la búsqueda de conservar el poder adquisitivo de los salarios considerando la inflación y, al mismo tiempo, las posibilidades presupuestarias del fisco, lo que, aunado a su alcance general, reforzaría su coherencia estratégica. Sin embargo, al contener también esfuerzos de negociación de “tira y afloja” (Quiroga, Guerrero y Schuster, 2014), se evidenciaría que la decisión final no obedece totalmente a criterios preestablecidos, sino a dicha capacidad de negociación.

2.6. Gestión del desarrollo

Eficacia y calidad del sistema de promoción

Punto crítico 23: Los criterios y mecanismos de promoción se vinculan con el rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.

Punto crítico 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.

Como señaló el diagnóstico de 2013, la eficacia y calidad de la promoción debe tener presente que en el servicio civil coexisten un sistema de carrera para la planta y dos sistemas de empleo (contrata y ADP). De acuerdo con el EA, las posibilidades de promoción del personal de planta se concretan mediante concursos internos para las plantas de directivos, profesionales, fiscalizadores y técnicos; o ascensos (acceso al cargo vacante de grado superior sin concurso), en las plantas del personal administrativo y auxiliar. Para el plan de trabajo trienal 2021-23, la DNSC reunió información de 25.994 vacantes que debían cubrirse mediante concursos internos de promoción o ascensos.¹⁵¹ Los servicios se comprometieron a cubrir estas vacantes entre 2021 y 2023, sujeto a disponibilidad presupuestaria. Se espera que, con el seguimiento y asistencia técnica de la DNSC, esta brecha se empiece a cerrar. Otra opción de promoción de funcionarios de carrera hacia fuera de la planta es la introducida por la Ley 20.955/2016, que les permite reservar su cargo cuando sean seleccionados como personal de la ADP,

¹⁵¹ Vacantes que se desagregan en: *i*) 9.709 vacantes que deben ser provistas mediante concursos internos de promoción en general; *ii*) 1.199 vacantes para proveer cargos del tercer nivel jerárquico a través de concursos internos; *iii*) 8.815 vacantes que deben proveerse mediante concursos internos derivados de procesos de encasillamiento, y *iv*) 6.271 vacantes que deben cubrirse mediante ascensos de personal administrativo y auxiliar.

por todo el tiempo que dure su nombramiento y hasta el máximo legal de nueve años.

Sobre la contrata, al ser un sistema de empleo, carece de mecanismos de promoción. Sin embargo, dicho propósito se cumple a través de las recontrataciones de grado superior, los mecanismos de movilidad, los concursos internos para cubrir cargos de tercer nivel jerárquico y los concursos derivados de encasillamiento, abiertos a la participación del personal de contrata. Debido a las restricciones presupuestarias, las oportunidades de promoción de los funcionarios de contrata son escasas; una de ellas se presenta con el cese de un funcionario, lo que permite realizar un proceso de selección entre funcionarios de contrata de grado menor, sin demandar recursos adicionales e informando a la DIPRES (Entrevistas, 2023). El personal sujeto al CT carece también de mecanismos de promoción, aunque algunas instituciones han establecido políticas en ese sentido (Rajevic, 2017).¹⁵²

De acuerdo con la ENF 2023, el 39% de los encuestados considera que tiene buenas oportunidades para desarrollar su carrera en su servicio, mientras que la mayoría afirma que el apoyo de un político o alguien con vínculos políticos no tendría ninguna importancia para un ascenso (66%) y que el apoyo de amigos, familiares u otros contactos personales tampoco sería importante para ser promovido (62%) (Schuster et al., 2023).

Aunque el SADP, al tratarse de un sistema de empleo, carece de mecanismos de promoción, cuenta con los “mecanismos de gestión de candidatos”, que autorizan al CADP a incorporar en el concurso a funcionarios de la ADP, en ejercicio o no, lo que permite que el personal que se desempeñó en cargos de segundo nivel jerárquico sea considerado para cargos de primer nivel.

Eficacia y calidad de la formación y la capacitación

Punto crítico 25: La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.

Punto crítico 26: La inversión en formación se realiza mediante planes con base en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.

Punto crítico 27: La formación es objeto de evaluación y se extiende a la satisfacción que genera a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto que produce en el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

¹⁵² Rajevic cita el Reglamento de Personal del Instituto Nacional de Derechos Humanos que se rige por el CT y que contempla procesos de promoción mediante selección interna.

La capacitación en el empleo público

Según el diagnóstico de 2013, la DNSC había diseñado un modelo de gestión global de la capacitación a través de un ciclo de gestión que contemplaba la detección de necesidades de capacitación y la elaboración, ejecución y evaluación de un plan de capacitación, un proceso que recibió un fuerte impulso a través de su inclusión en los PMG hasta 2011. Una parte integrante del diseño consistía en contar con la participación funcionaria a través de los comités bipartitos de capacitación (CBC). El informe también señaló que desde la DNSC se promovía una planificación anual general que seguía la lógica presupuestaria, una de mediano o largo plazo para definir las capacidades necesarias para cumplir con la estrategia institucional a cuatro años y un espacio para reaccionar frente a requerimientos emergentes.

Entre 2014 y 2015, se volvieron a incluir, dentro de los PMG, indicadores asociados con la evaluación y la gestión de la capacitación (Chamorro et al., 2018). El Barómetro 2016 confirmaría que la estrategia para instalar prácticas de gestión de la capacitación a través del PMG y de las orientaciones de la DNSC fue beneficiosa, ya que, dentro de los elementos de gestión del desarrollo, los de mayor nivel de avance fueron los referidos al componente de capacitación,¹⁵³ que se encontraban en nivel 4 (superior), aunque en diferentes grados (DNSC, 2017a).

Este modelo de ciclo de gestión de la capacitación y de su planificación trienal se ha fortalecido a través de su inclusión como parte de los estándares obligatorios en formación y capacitación establecidos por la DNSC (Resolución 2/2017, art. 8 a 20). Para apoyar el cumplimiento de esta normativa, la misma DNSC ha emitido las correspondientes orientaciones técnicas (DNSC, 2019). La planificación trienal de la capacitación y formación debe responder a una estrategia de mediano y largo plazo que considere la formación técnica, estratégica, operativa transversal y de habilidades relacionales, así como las capacitaciones que respondan a mandatos normativos. Conforme al art. 18 de la Resolución 2/2017 de la DNSC, los servicios deben registrar en el Sistema Informático de Capacitación del Sector Público (SISPUBLI) los planes anuales y trienales de capacitación, los informes anuales de resultados, y la constitución y el funcionamiento del Comité Bipartito de Capacitación.

Actualmente, el proceso de gestión de la capacitación que desarrollan los servicios, conforme al ciclo de gestión definido por la DNSC, se encuentra institucionalizado y generalizado. Sin perjuicio de ello, algunos de los responsables de las AGDP entrevistados señalaron que la detección de necesidades de capacitación podía mejorarse, y que, usualmente, las necesidades detectadas superaban el presupuesto que venía en la glosa de capacitación (presupuesto que es heterogéneo entre los servicios y no necesariamente guarda relación con los montos per cápita) (Entrevistas, 2023). En atención a las restricciones

¹⁵³ De acuerdo con los resultados del Barómetro 2016, casi todos los elementos del componente de capacitación estaban bien evaluados, en un nivel 4 de desarrollo y con un porcentaje de logro de entre más del 60 y el 80%.

presupuestarias y a los temas especializados que manejan, en varios servicios se promueve la formación interna, de la que hay buenas prácticas desarrolladas como parte de planes de sucesión y para la preparación de subrogantes de jefaturas.¹⁵⁴

Según SISPUBLI, en 2016, primer año en que el sistema fue gestionado por la DNSC, se capacitó a 104.849 participantes sobre un total de 48.525 funcionarios, lo que significa que, en promedio, cada funcionario fue capacitado 2,16 veces, logrando una cobertura del 15% del total de funcionarios. La capacitación se brindó a través de 8.740 cursos y 214.598 horas de duración, por lo que, en promedio, cada funcionario habría recibido 4,4 horas de capacitación (DNSC, 2023a).

En 2022 se capacitó a 218.577 participantes (lo que supone un incremento del 102,5% respecto a 2016), cifra que corresponde a 97.159 funcionarios capacitados, lo que significa que, en promedio, cada funcionario fue capacitado 2,25 veces (lo que supera el valor de 2016 [2,17 veces]), pero en esta oportunidad se verificó un aumento de la cobertura (28% de los funcionarios) (cuadro 24) (DIPRES, 2023a).¹⁵⁵ En el mismo año se implementaron 11.460 cursos y un total de 292.716 horas de capacitación, lo que significa que, en promedio, cada funcionario habría recibido 2,98 horas de capacitación, 1,46 menos que en 2016.¹⁵⁶ En el cuadro 24 y el gráfico 8 puede verse la evolución del número de participantes, el porcentaje de funcionarios capacitados, y la cantidad de cursos y de horas de capacitación (gráfico 8).

Cuadro 24. Evolución de participantes y de funcionarios capacitados registrados en Sistema Informático de Capacitación del Sector Público, período 2016-22

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Participantes	104.849	155.101	167.625	179.248	157.483	215.812	218.577
Funcionarios (%)	15	34	34	10	27	28	28

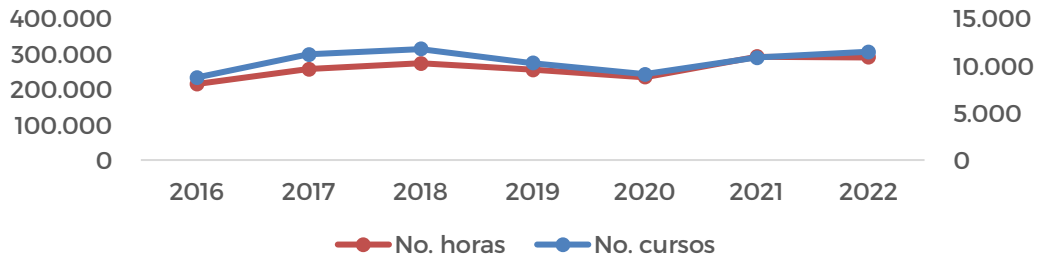
Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (2023a).

¹⁵⁴ Por ejemplo, el Servicio de Impuestos Internos desarrolla un programa de formación de subrogantes y un plan de sucesión de cuadros directivos (direcciones regionales y sub direcciones), para funcionarios de planta con potencial de asumir mayores responsabilidades, lo que supone su identificación, preparación y acompañamiento para que estén listos para suceder a un titular o ejercer como subrogantes. Asimismo, la Dirección de Vialidad ha desarrollado un modelo de gestión del conocimiento asociado a planes de sucesión. Trabajan con los titulares de los cargos especializados para “recuperar” su experiencia, documentan sus casos de éxito y fracaso, graban videos transmitiendo su conocimiento y actualizan el perfil del cargo, material que luego es facilitado a los subrogantes; en otras palabras, elaboran una malla para la formación de subrogantes (Entrevistas, 2023).

¹⁵⁵ Cálculo según dotación personal de la Administración Central del Estado.

¹⁵⁶ Estos datos abren la puerta para trabajos futuros acerca de si se ganó en eficacia y eficiencia, es decir, si a pesar de contar con menos horas por persona se pudo capacitar adecuadamente a los funcionarios en los temas pertinentes a su función. Eso implica analizar cómo se hacen las detecciones de necesidades y qué resultados arrojan las evaluaciones de aprendizaje y transferencia.

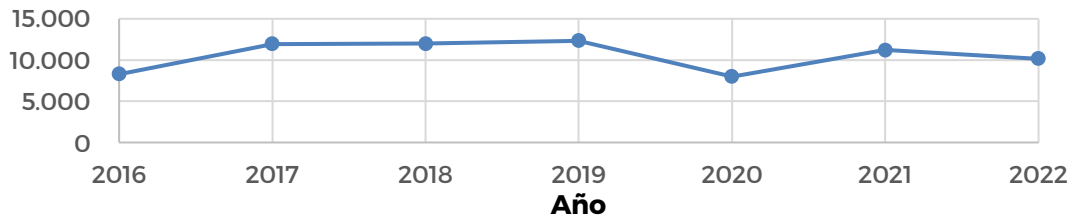
Gráfico 8. Número de cursos y horas de capacitación, por año, período 2016-22



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (2023a).

Entre 2016-2022 el número de cursos creció en 30,8% y el de horas de capacitación en 35,0%. En relación con la inversión en capacitación, como puede verse del gráfico 9, se ha mantenido relativamente constante en términos nominales entre 2017 y 2019, cayendo en 2020 por la pandemia y recuperando en 2021, pero con una nueva y leve reducción en 2022.

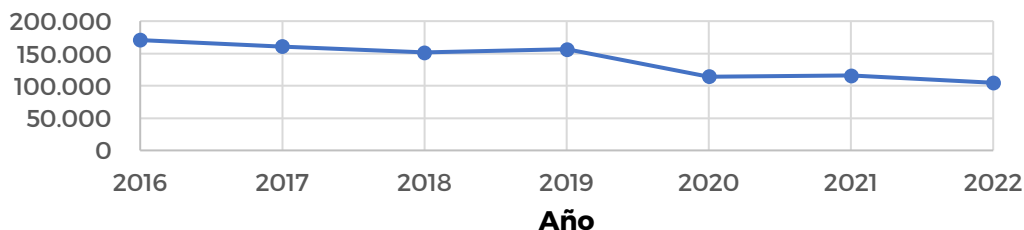
Gráfico 9. Costo anual de la capacitación, período 2016-22 (millones de CLP\$)



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (2023a).

Como se advierte en el gráfico anterior, se mejoró la eficiencia en el uso de recursos mediante una disminución sostenida del costo per cápita, lo que permitió que, entre 2016 y 2022, se genere una reducción de 38,7% (gráfico 10).

Gráfico 10. Costo per cápita de la capacitación, por funcionario, período 2016-22 (CLP\$)



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (2023a).

Del total de participantes capacitados en 2016, un 58% fueron mujeres y un 42% hombres. El estamento de profesionales es donde se concentró el mayor porcentaje de participantes capacitados (55%), seguido por el de técnicos (16%) y el de administrativos (15%). Del total de participantes capacitados en 2022, el 60,9% fueron mujeres y el 39,1% hombres, lo que implica un crecimiento en favor de las mujeres. En el estamento de profesionales también se concentró el mayor porcentaje de participantes capacitados (54%), seguido por el de administrativos (16%) y el de técnicos (14%).

En cuanto a la evaluación de la capacitación, la DNSC estableció en la Resolución 2/2017 (arts. 9 y 10) la obligación de los servicios de realizar evaluaciones de la formación y capacitación brindada, conforme a las orientaciones que la propia DNSC establezca. Mediante el documento *Orientaciones para la gestión de procesos de formación y capacitación en servicios públicos* (DNSC, 2019) dispuso que la evaluación de la capacitación se realice en tres niveles: *i)* evaluación de reacción, aplicable como mínimo al 80% de las actividades de capacitación ejecutadas del Plan Anual de Capacitación; *ii)* evaluación de aprendizaje, aplicable al menos al 60% de las actividades que cuentan con evaluación de reacción, y *iii)* evaluación de transferencia, aplicable como mínimo al 10% de las actividades de capacitación ejecutadas que cuentan con evaluación de reacción y de aprendizaje. Los servicios han aplicado sobre todo evaluaciones de capacitación en las modalidades de aprendizaje y transferencia, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 25. Evaluación de las capacitaciones, por tipo, período 2016-22 (número de participantes)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total participantes	104.849	155.101	167.625	179.248	157.483	215.812	217.296
Sin evaluación	75.012	96.149	93.270	98.760	64.136	78.960	76.029
Evaluación de aprendizaje	24.243	50.848	62.287	72.824	87.597	129.603	122.291
Evaluación de transferencia	1.222	989	1.145	871	663	398	521
Evaluación de aprendizaje y transferencia	4.372	7.115	10.923	6.793	5.087	6.172	5.348
Capacitados sin evaluación (%)	71,5	62,0	55,6	55,1	40,7	36,6	35,0

Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (2023a).

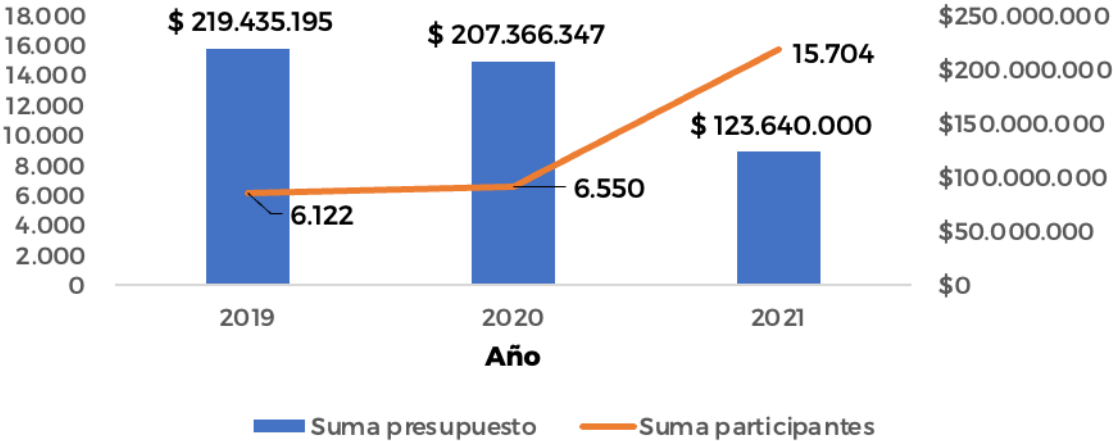
Como se aprecia, fruto de las NAG y las orientaciones técnicas, se ha reducido el porcentaje de participantes capacitados sin evaluación, pasando de 71,5% en 2016 a 35,0% en 2022. Asimismo, el porcentaje de participantes para los que se ha empleado la evaluación de aprendizaje (mayoritaria) ha crecido, pasando de 23,1% en 2016 a 56,3% en 2022.

La ejecución de la capacitación descentralizada por parte de los servicios enfrenta hoy un nuevo desafío porque ya no será posible contratar proveedores de capacitación a través del mecanismo de convenio marco, de modo que cada servicio deberá efectuar los correspondientes procesos de licitación. Considerando los procedimientos y plazos usuales para ello, se estima que la mayoría de las licitaciones queden adjudicadas para el segundo semestre de cada año (Entrevistas, 2023), lo que puede concentrar la ejecución de acciones de capacitación en un período corto de tiempo, pudiendo afectar su oportunidad y, eventualmente, la calidad de los aprendizajes.

Una alternativa que ha cobrado relevancia para los servicios ha sido CAMPUS Servicio Civil, una plataforma de capacitación virtual de la DNSC que inició operaciones con un piloto en 2019 y que tiene tres objetivos: *i)* transversalizar contenidos de gestión y desarrollo de las personas en el Estado; *ii)* hacer economía de escala por demanda agregada, y *iii)* establecer el acceso conjunto a más y mejores proveedores de capacitación. En 2019 se brindaron seis cursos gratuitos, en 2020, 14, y, en 2021, 27 (gráfico 11). Asimismo, el número de participantes en el período 2019-21 aumentó, mientras que el costo per cápita se redujo (DNSC, 2022c). Se ha estimado un ahorro del 75% de los recursos destinados a capacitación y un aumento de un 300% de la cobertura de los programas con

mayor calidad e impacto (Weber, 2020).¹⁵⁷ Desde su creación, más de 30.000 funcionarios de 250 servicios e instituciones públicas han participado de actividades de capacitación ofrecidas por CAMPUS Servicio Civil. En 2022, por caso, dichos funcionarios fueron más de 13.000, un 42% más que en 2021 (DNSC, 2023b) (Entrevistas, 2023).

Gráfico 11. Presupuesto para capacitaciones y participantes en CAMPUS Servicio Civil



Fuente: DNSC (2022c).

Un programa nacido también en 2019 fue Mentoría Digital, que a través del *mentoring inverso* busca disminuir las brechas digitales, promover el diálogo intergeneracional y avanzar en la transformación digital del Estado. En este programa las personas menores de 35 años guían a sus pares mayores en el uso de nuevas tecnologías. Se han realizado seis versiones del programa, con una participación de 612 funcionarios de 157 instituciones (DNSC, 2023b). En 2019 también se reformuló el programa Red de Mujeres Líderes como el programa de mentoría “+Mujeres, Liderazgo en el Sector Público”, por el que las mujeres líderes guían como mentoras a otras mujeres, compartiendo sus experiencias y aprendizajes y apoyándolas en el despliegue de sus competencias para el éxito en su gestión. Desde su creación hasta 2022, 455 mujeres han participado en el programa, sea como mentoras o aprendices (DNSC, 2023b).

La formación de altos directivos públicos

El segundo ciclo del MAD comprende la formación de los funcionarios de la ADP, proceso que según el Barómetro 2016 contaba con un menor nivel de desarrollo. Mientras que los elementos vinculados al CD, como la planificación, el seguimiento, la retroalimentación y la evaluación del desempeño se encontraban en niveles altos de desarrollo (nivel 4 o 5), los de inducción y formación y desarrollo

¹⁵⁷ Un ejemplo es que, en 2022, bajo la coordinación de la DNSC, se realizaron compras coordinadas de programas de formación para 39 servicios en temas de liderazgo, gestión de proyectos, servicio a la ciudadanía y gestión de equipos, que luego fueron desarrollados a través de la plataforma.

de habilidades (junto con los programas de reconocimiento y egreso) se hallaban en un nivel más bajo (nivel 3) (DNSC, 2017a). La formación y capacitación de los funcionarios de la ADP han venido desarrollándose en el período, aunque no siempre hayan tenido una evolución lineal. Entre 2018 y 2021, los participantes capacitados han pasado de 504 a 1.201, lo que supone un incremento de 138,3% para dicho período. Por otra parte, el porcentaje de los funcionarios de la ADP capacitados ha oscilado entre el 43 y el 49% (con un pico de 64% en 2020). Además, el costo unitario se redujo en un 79,7% (cuadro 26).

Cuadro 26. Variables de capacitación de los funcionarios de la Alta Dirección Pública, período 2018-21

	2018	2019	2020	2021
Inversión total (CLP\$)	81.849.081	90.700.993	73.000.000	78.096.920
Costo unitario (CLP\$)	320.000	223.000	48.500	65.026
No. de actividades de capacitación	27	37	30	28
Participantes	504	704	1.506	1.201
Cobertura de personal de la ADP (%)	43	49	64	49
Cobertura territorial (No. de regiones)	5	14	16	16

Fuente: DNSC (2023j).

Asimismo, la DNSC lanzó en 2022 el programa de mentoría “La Brújula”. Hasta la fecha de cierre de 2022, formaron parte de este programa 24 duplas de mentor-mentee, con una satisfacción general de 4,8 puntos sobre 5 posibles (DNSC, 2023e). Durante 2022 se continuó también con la segunda etapa del proyecto de Rutas Formativas para personal de la ADP, que comprende el diseño e implementación de rutas formativas genéricas y transversales que los funcionarios de la ADP deberían recorrer en función de tres tipos de perfiles, considerando su experiencia, trayectoria pública o privada y antigüedad en el cargo (CADP, 2023).

Asimismo, en ese mismo año tuvo lugar la segunda Encuesta de Detección de Necesidades de Acompañamiento y Desarrollo, en la cual se recibió la respuesta de 263 funcionarios de la ADP (38% de los encuestados). Esta información sirvió de insumo para el Plan de Desarrollo 2023, que contiene las siguientes líneas de acción: *i)* formación en competencias; *ii)* gestión y desarrollo de personas: cursos

asincrónicos; *iii*) género y función pública; *iv*) temas emergentes; *v*) programa de mentoría, y *vi*) rutas formativas (DNSC, 2023e).¹⁵⁸

La satisfacción de los funcionarios de la ADP respecto de los programas de formación que les brinda la DNSC ha venido consolidándose con el tiempo. En 2021 y 2022, por ejemplo, los cursos para funcionarios de la ADP proporcionados a través de la plataforma CAMPUS Servicio Civil han tenido una alta calificación en la evaluación de satisfacción, con un promedio de 6,7 puntos, en una escala de 1 a 7 (DNSC, 2023e).

2.7. Gestión de las relaciones humanas y sociales

Gestión del clima laboral y comunicación

Punto crítico 28: La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.

Punto crítico 29: La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los servidores públicos en el proyecto organizativo global.

Calidad de vida laboral y maltrato, acoso laboral y sexual

La preocupación por los derechos laborales de los funcionarios y la búsqueda del *trabajo decente*¹⁵⁹ en el Estado aparecen, en algunos contextos de la región, como si estuvieran desconectados de la mejora del servicio público en favor de la ciudadanía. Este no es el caso de Chile, en donde las buenas prácticas laborales están vinculadas con la mejora de los servicios.¹⁶⁰ El Instructivo Presidencial 2015 estableció que las instituciones deben garantizar buenas prácticas laborales, eliminando todo trato discriminatorio e implementando acciones para la prevención y sanción del acoso laboral (Ley 20.607/2012) y el acoso sexual (Ley 20.005/2005). En este marco, la DNSC elaboró (DNSC, 2015c) un grupo de orientaciones para el desarrollo de un procedimiento de denuncia y sanción del maltrato, acoso laboral y sexual (MALS),¹⁶¹ así como otras para el diseño e implementación de protocolos de conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo (DNSC, 2016f).

Por la Resolución 1/2017, la DNSC dispuso que los servicios elaboren, aprueben por resolución y reporten anualmente los avances de los siguientes instrumentos: Programa de Calidad de Vida Laboral, para la mejora de las condiciones y ambientes de trabajo; Protocolo de Conciliación, para compatibilizar las responsabilidades laborales con las familiares y personales de las funcionarias y

¹⁵⁸ En 2021 se brindaron los siguientes cursos: Ciencia de datos, Liderazgo adaptativo, Comunicación estratégica, Negociación y Liderazgo efectivo para el alto desempeño. En 2022 se brindaron cursos de Estrategia e innovación, Vocería, Liderazgo, Gestión de redes y crisis, y temas emergentes (DNSC, 2023e).

¹⁵⁹ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>.

¹⁶⁰ Véanse los Instructivos Presidenciales sobre esta materia de 2013 y 2015.

¹⁶¹ Son antecedentes DNSC (2013c; 2014b).

funcionarios, mediante la adopción de medidas para introducir igualdad de oportunidades en el empleo y cubrir las necesidades personales de atención de la persona funcionaria y su familia; Procedimiento de denuncia e investigación del maltrato, acoso laboral y acoso sexual; y plan anual de prevención y seguimiento del maltrato, acoso laboral y acoso sexual.

En relación con este marco, y fruto del seguimiento y la asistencia técnica de la DNSC, al cierre de 2017 el 98% de los servicios que reportaron información contaba con procedimientos de denuncia y sanción del MALS, con un protocolo de conciliación para compatibilizar las responsabilidades laborales, familiares y personales, y con un plan anual de prevención y seguimiento del MALS. Asimismo, en el período 2015-17 los servicios desarrollaron en promedio el 90% de las actividades del programa de prevención del MALS y el 91% de las actividades del programa de calidad laboral, mientras que a un 82% de los funcionarios se les facilitó flexibilidad horaria como medida de conciliación entre la vida laboral y personal (Chamorro et al., 2018). La actualización de las *Orientaciones para la elaboración de un procedimiento de denuncia y sanción del maltrato, acoso laboral y sexual* (DNSC, 2018b) y el Instructivo Presidencial 2006/2018 sobre igualdad de oportunidades, y prevención y sanción del MALS, han fortalecido el marco normativo para contar con procedimientos destinados a investigar y sancionar las conductas de MALS cometidas por personal de cualquier calidad jurídica.

En 2021, más de 7.000 personas participaron en acciones de capacitación en estas materias y, en 2023, la DNSC lanzó el programa “Prevenir: cerrando brechas de género” para capacitar a 100.000 funcionarios con el propósito de erradicar todo tipo de violencia y discriminación de género.¹⁶²

Medición de ambientes laborales

Según los resultados del Barómetro 2013, el 45% de los servicios realizaba mediciones de clima laboral (DNSC, 2013b). Con el fin de otorgar a los servicios mayor amplitud y no restringirlos a una sola metodología, en la Resolución 1/2017 se estableció como estándar de cumplimiento obligatorio que los servicios debían realizar evaluaciones regulares del estado de los ambientes laborales mediante instrumentos que, de acuerdo con la normativa y sus necesidades, permitan recabar evidencias para desarrollar planes de mejora de las condiciones y los ambientes de trabajo (art. 41). En este marco, a la fecha de corte del presente informe eran pocos los servicios que realizan una medición del clima laboral,¹⁶³ en su lugar, la mayoría utiliza los resultados del *Cuestionario de evaluación de riesgos psicosociales en el trabajo* (SUSESO/ISTAS21)¹⁶⁴ para implementar medidas de

¹⁶² Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.serviciocivil.cl/noticias/noticias/gobierno-lanza-inedito-plan-de-formacion-en-equidad-de-genero-y-diversidad-para-100-mil-personas-en-el-estado/>.

¹⁶³ El Servicio de Impuestos Internos sí utiliza encuestas de clima desde hace 20 años aproximadamente, la cual, cada dos años, se despliega en una encuesta global (Entrevistas, 2023).

¹⁶⁴ Hay servicios que, adicionalmente, utilizan otras metodologías: por ejemplo, en PROCHILE reemplazaron las encuestas de clima por *encuestas de felicidad* (Entrevistas, 2023).

reducción del riesgo psicosocial (Entrevistas, 2023), tal como alternativamente facultaba el Instructivo Presidencial 2015.¹⁶⁵ En 2022, el 69% de los servicios evaluaba los ambientes laborales, lo que supone una mejora respecto de 2013.¹⁶⁶

Los resultados del Cuestionario SUSESO/ISTAS21 en 2020 muestran que, en el caso de la administración pública, el 54,3% de los centros de trabajo que respondieron el cuestionario se encuentra con riesgo bajo, mientras que el 44,9% presenta riesgo medio. Las dimensiones que exhibían mayor riesgo en el caso de los centros de trabajo del sector público fueron las exigencias psicológicas, con 13,5%, y el apoyo social y la calidad del liderazgo, con 38,9%. Como los factores de riesgo psicosocial se asocian al estado de salud mental de los trabajadores, de estos resultados es posible inferir la existencia de un desafío en este tema (SUSESO, 2021), aunque también podrían indicar la necesidad de continuar fortaleciendo el liderazgo de los directivos y las jefaturas.

A este respecto, y con el fin de promover el rol de las jefaturas en la dirección de equipos, la DNSC incorporó en la Resolución 2/2017 una serie de condiciones y prácticas de liderazgo que deben implementar quienes desempeñan funciones de jefatura (art. 22). Para ello, dispuso que los servicios públicos incorporen en sus programas de formación y capacitación contenidos que fortalezcan las habilidades directivas para el ejercicio del rol de liderazgo y, asimismo, que incluyan en sus reglamentos especiales de calificación factores y/o subfactores de evaluación del liderazgo y la gestión de equipos de las jefaturas.

Teletrabajo

La pandemia de COVID-19 impulsó el teletrabajo, que se encuentra asociado a la conciliación entre la vida personal y laboral. Antes de la pandemia se llevó a cabo una experiencia piloto en el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI) que tuvo interesantes hallazgos y consistentes con lo evidenciado por la literatura respecto de los efectos ambivalentes de esta modalidad de trabajo y la conveniencia de adoptarla en respuesta a las situaciones particulares de los funcionarios (Darville et al., 2018). A raíz de la pandemia el 66,4% de los funcionarios trabajaron a distancia a partir de marzo de 2020. En 2021, el 26% de la fuerza laboral del Estado continuaba haciendo trabajo remoto (Pizarro et al., 2021), porcentaje que se ha reducido al 4% en el trimestre de noviembre de 2022 a enero de 2023 (Bravo, 2023a). Según otra fuente, el 25% de funcionarios encuestados declaró que había trabajado al menos un día por semana de forma remota en el último mes y, de ese porcentaje, el 98% manifestó querer trabajar a distancia por lo menos un día a la semana (Schuster et al., 2023). La DNSC se ha planteado como desafío contar con una política o legislación que regule el teletrabajo en el sector

¹⁶⁵ Este cuestionario resulta de la adaptación y estandarización del método ISTAS21 utilizado en Chile por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), en colaboración con la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile y el Instituto de Salud Pública, y es obligatorio desde 2015 para todas las organizaciones.

¹⁶⁶ No obstante la mejora entre 2013 y 2021, de acuerdo con la información reportada por los servicios y publicada por la DNSC, en 2018 el porcentaje de servicios que realizaba evaluación de ambientes laborales era del 91,2%, en 2019 del 93,4% y en 2020 del 64,4% (DNSC; s/f). De acuerdo con los comentarios de la DNSC a una versión preliminar de este informe, esto reflejaría, más que de un retroceso, la variación de la base de cálculo.

público, como existe en el sector privado. En esa línea, un insumo importante para tener en cuenta lo constituye el Manual de Teletrabajo para Organizaciones Públicas en Chile (Soto et al., 2021) que desarrolló la Universidad de Chile con el apoyo del BID, la OIT, la DNSC y la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo. Este es un tema en que las AGDP consideran que se debe avanzar para retener y atraer las personas jóvenes al Estado, algo que implica centrarse más en medir por productividad que por tiempo de duración de la jornada laboral y redefinir el rol de supervisión y control de las jefaturas (Entrevistas, 2023). La DNSC ha iniciado un proyecto mediante el cual brinda asesoría a instituciones públicas para la formulación, preparación y aplicación de planes piloto de teletrabajo, incluyendo a la propia DNSC (DNSC, 2023b).

En la ENF 2023, las mujeres presentaron un índice de trabajo remoto, que mide su regularidad pero también sus preferencias, ligeramente mayor que los hombres (70 versus 65%).¹⁶⁷

El teletrabajo puede ser un mecanismo que beneficie a mujeres y hombres y les produzca mayor satisfacción laboral porque permite una mejor conciliación entre la vida personal y laboral, así como un instrumento para que las familias puedan decidir con mayor margen la distribución compartida de las tareas domésticas. Hay estudios que muestran resultados de una mayor asunción de responsabilidades parentales por parte de los hombres gracias al teletrabajo. Sin embargo, también puede tener efectos negativos en cuanto a las brechas de género al perpetuar los roles y las responsabilidades familiares atribuidos predominantemente a las mujeres (Touzet, 2023). Por ello, el diseño del teletrabajo en el Estado ha de tener los cuidados adecuados sobre su impacto para no perpetuar o aumentar las inequidades de género.

Comunicación interna

El informe anterior señaló que estaba funcionando una comunidad virtual de ADP, un ámbito de encuentro e intercambio de información y experiencias que favorecía el fortalecimiento del sentido de pertenencia, así como las relaciones de colaboración y camaradería.

De acuerdo con el Barómetro 2016, el 31% de las AGDP tenían el proceso de comunicación interna a cargo. El elemento de plan y medios de comunicación interna y el de canales de comunicación ascendente se encontraban en un nivel 3 de desarrollo, aunque este último tenía un puntaje más cercano al nivel 2, lo que denotaría que cuando se contaba con planes y medios de comunicación interna, estos eran en su mayoría de arriba a abajo (*top down*) (DNSC, 2017a). Otro elemento clave que se debe fortalecer es la comunicación interna. Para la implementación de acciones en esta materia, las AGDP, por carecer de expertos, se han apoyado en las áreas de comunicaciones de la entidad, que atienden estos

¹⁶⁷ El índice de trabajo remoto mide la regularidad de trabajo remoto, en qué medida dicha modalidad se ejerce en condiciones adecuadas y permite sostener la productividad laboral, así como la preferencia de los funcionarios para continuar con esta opción (Schuster et al., 2023).

pedidos según su disponibilidad (Entrevistas, 2023). A la fecha de corte del presente informe, algunos de los servicios cuentan con políticas institucionales de comunicación interna que difunden en sus portales.¹⁶⁸ Asimismo, la DNSC ha desarrollado una aplicación móvil denominada “Servicio Civil”, que, en su entorno para la AGDP, cuenta con 1.464 usuarios que corresponden a jefaturas y profesionales que se desempeñan en esas áreas de la administración central del Estado.

Si bien a la fecha de corte del presente informe no hay en rigor una comunidad virtual de ADP que esté operativa, por medio de la aplicación móvil “Servicio Civil” los funcionarios se mantienen informados de las novedades importantes, pueden comunicarse con otros miembros de la ADP y disponen de documentos pertinentes para su gestión. Al cierre de 2022, esta aplicación contaba con 428 usuarios (DNSC, 2023c). Adicionalmente, fruto de las sesiones que realiza el CADP en las regiones, se están generando espacios para reunir localmente a los funcionarios de la ADP, favoreciendo así las sinergias institucionales (DNSC, 2023j).

Gestión de las relaciones humanas y sociales

Punto crítico 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.

Punto crítico 31: El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por sus efectos o por la contundencia de los medios utilizados.

El anterior diagnóstico señalaba que no se contaba con regulación para la negociación colectiva en el sector público, a pesar de haberse ratificado el Convenio 151 de la OIT; sin embargo, esta situación no constituyó un impedimento para institucionalizar prácticas semejantes a nivel institucional, nacional y sectorial, entre las que destacaba la negociación para el reajuste de remuneraciones del sector público, en el marco de la Mesa del Sector Público. Asimismo, el informe anterior señaló que, en 2012, en el ámbito de las negociaciones colectivas se acordó conformar 11 mesas de trabajo para abordar diversas temáticas ligadas a la calidad del empleo y las condiciones de trabajo,¹⁶⁹ pero su desarrollo fue incipiente y el avance en el primer año de funcionamiento, relativo.

¹⁶⁸ A modo de ejemplo, puede verse el siguiente enlace: https://www.carabineros.cl/transparencia/ordenes_generales/pdfs/OC%202865.pdf.

¹⁶⁹ De acuerdo con el diagnóstico de 2013, las mesas trataban las siguientes cuestiones: *i)* seguro de cesantía para funcionarios; *ii)* asignaciones de técnicos y profesionales; *iii)* viáticos; *iv)* acoso sexual y laboral; y el Código de Buenas Prácticas Laborales; *v)* cuidado infantil; *vi)* permiso posnatal parental; *vii)* trabajo decente, que incluye temáticas de la estabilidad laboral y la carrera funcionaria; *viii)* regularización de honorarios; *ix)* asignaciones y bonos de zona y zonas extremas; *x)* libertad sindical y prácticas anti sindicales, y *xi)* 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.

Este espacio de negociación sobre el reajuste de remuneraciones ha continuado, y actualmente se encuentra consolidado y posee una alta legitimidad (punto crítico 22). Permite gestionar la conflictividad de forma institucionalizada, favoreciendo el diálogo en torno a las pretensiones de los trabajadores del Estado. Asimismo, también se ha consolidado la práctica de constituir mesas de trabajo sobre condiciones de trabajo y otras materias laborales. Al cierre de 2022, se acordaron desarrollar 17 mesas de trabajo.¹⁷⁰

Según la Encuesta Anual para el Diagnóstico de las Relaciones Laborales en la Administración Central del Estado (ENCLACE) (Universidad Alberto Hurtado/Facultad de Economía y Negocios, 2017), más del 90% de los servicios contaba con al menos una asociación nacional de funcionarios. El 92,4% de los servicios declaraba que sus asociaciones estaban afiliadas a la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), y, a pesar de que el personal de honorarios no puede integrarse a las asociaciones de funcionarios (puesto que no son funcionarios), uno de cada cinco servicios declaró que cuenta con una organización de trabajadores por honorarios.

A nivel sectorial, también existen espacios de diálogo. El 88% de los servicios encuestados en ENCLACE declaró haber tenido una mesa de negociación con asociaciones de funcionarios en los últimos 12 meses y, de esa proporción, el 40,5% informaba haber tenido cinco o más mesas de negociación en el último año. En dichas mesas participaba el jefe superior en el 40,5% de los servicios, y un representante del ministerio, en el 89,3% (Universidad Alberto Hurtado/Facultad de Economía y Negocios, 2017).

Además de las mesas de negociación, también se generan espacios de diálogo social a través de reuniones o encuentros espontáneos que se realizan a petición de la jefatura del servicio o de la asociación de funcionarios. El 98,77% de los servicios reportó haber tenido estos espacios no estructurados en los últimos 12 meses y en el 71,2% de los servicios estos encuentros fueron mensuales o más frecuentes (Universidad Alberto Hurtado/Facultad de Economía y Negocios, 2017). Como puede apreciarse, los procesos de diálogo social entre las autoridades de los servicios y las asociaciones de funcionarios se encuentran institucionalizados en Chile, lo que se ha reforzado por la normativa del servicio civil. En la Resolución 2/2017 de la DNSC se estipuló que los servicios públicos deben asegurar la participación de los funcionarios y/o de sus representantes en el diagnóstico, la planificación y el seguimiento de los temas relativos a la gestión y el desarrollo de personas (art. 1). También dispuso que los servicios deben definir una agenda o plan de trabajo anual o plurianual con los funcionarios y/o representantes de las asociaciones de funcionarios (art. 2), así como el alcance de la participación

¹⁷⁰ Las 17 mesas de trabajo estaban divididas en 8 mesas transversales y 9 sectoriales. Las mesas transversales eran: Mesa de Salud Mental; Mesa de Seguridad Funcionaria; Mesa de Cuidado Infantil; Mesa de Incentivos al Retiro; Mesa de 40 horas; Mesa de Equidad de Género; Mesa de No Renovación de Contratos y Mesa de Reajuste Complementario. Las mesas sectoriales fueron: Mesa Tripartita de Universidades Estatales; Mesa Tripartita de Honorarios Municipales; Mesa CONFEMUCH; Mesa EMUCH; Mesa MINSAL sobre Asignación Técnica; Mesa MINSAL sobre Horas Promedio; Mesa MINSAL DFL 5; Mesa MINSAL DFL 4 y Mesa MINSAL DFL 31.

funcionaria, la que debe incluir a los funcionarios y sus asociaciones en acciones conducentes al mejoramiento de la gestión y el desempeño, tanto institucional como individual (art. 4).

De acuerdo con los reportes de los servicios respecto del cumplimiento de la Resolución 2/2017, en 2018 el 97,5% de los servicios declaraba haber realizado acciones de participación con asociaciones de funcionarios, porcentaje que fue del 94,6% en 2019, el 95,1% en 2020 y el 90,3% en 2021. Aunque las cifras se han reducido,¹⁷¹ el porcentaje de acciones de participación de las asociaciones de funcionarios se mantiene alto.¹⁷²

Como se reseñó en el diagnóstico anterior (2013), las huelgas se encuentran prohibidas por la Constitución, así como por el EA y la LGBAE, que son normas que fueron promulgadas durante la dictadura. Sin embargo, esto no ha impedido que se realicen, si bien siempre se califican como extra-legales. En 2014 se registraron alrededor de 85 huelgas y en 2021 un total de 57, aunque cabe precisar que en 2019 -año del estallido social- se produjo un pico de alrededor de 150 huelgas de trabajadores públicos, porcentaje que cayó a 46% al año siguiente, por la pandemia. De las huelgas de 2021, los sectores que concentraron la mayoría de las paralizaciones fueron el sector salud (14), educación (12), y justicia y derechos humanos (4). No se registraron huelgas de trabajadores públicos con presencia de tácticas violentas en la última década (Universidad Alberto Hurtado, 2021).

2.8. Organización de la función de recursos humanos

Responsabilización de los directivos

Punto crítico 32: Los directivos se responsabilizan y ejercen de manera adecuada sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.

El SADP constituye una de las reformas más importantes y exitosas de profesionalización directiva que se hayan llevado a cabo en Chile, ALC y a nivel global. Con razón ha situado a Chile como un referente internacional en la materia. Desde su creación hace 20 años, este sistema ha venido dotando de forma ininterrumpida al Estado chileno de directivos idóneos mediante procesos de reclutamiento y selección meritocráticos, con altos y modernos estándares. El SADP es un referente latinoamericano de una política de Estado, pues los gobiernos de distinto signo no solo lo han continuado, sino que lo han fortalecido en un proceso donde cada nuevo gobierno retomaba lo avanzado por el anterior para seguir perfeccionando el sistema. Esto ha sido posible gracias al nivel de

¹⁷¹ Según los comentarios de la DNSC a una versión preliminar de este informe, esta variación de porcentajes no reflejaría un retroceso sino un cambio en la medición de la base de cálculo.

¹⁷² La ANEF está relacionada con la DNSC desde el origen de esta última, por lo que su dirigencia se encuentra atenta al devenir de la DNSC y procura participar de los espacios de diálogo (Entrevistas, 2023). En este marco de cooperación, en 2022 se firmó un convenio de colaboración entre la DNSC y la ANEF para capacitar a sus dirigentes.

madurez de la clase política, expresada en los acuerdos en cuyo marco se creó el SADP, así como en la Ley 20.955/2016 que lo perfecciona.

Un verdadero pilar de la institucionalidad del SADP es el CADP, cuerpo colegiado autónomo y garante del sistema que está integrado por el Director Nacional del Servicio Civil, que es quien lo preside, y cuatro consejeros con carácter inamovible designados por el presidente de la república, con acuerdo de cuatro tercios de los miembros del Senado (lo que garantiza su carácter plural). Los mandatos de los consejeros tienen una duración de seis años, por pares alternados cada 3 años. Como reconocen los especialistas,¹⁷³ los consejeros designados en estos 20 años, de reconocido prestigio por su experiencia, conocimientos y solvencia técnica en la gestión de personas y/o políticas públicas, han tendido a actuar de forma constructiva, no partidista, articulando las racionalidades técnicas y políticas, fruto de lo cual la gran mayoría de decisiones del CADP se ha adoptado por unanimidad. Lo anterior también es expresión de un proceso de toma de decisiones para elegir a los consejeros, bien llevado hasta ahora, entre el Ejecutivo y el Congreso.

El SADP se concibió para proveer a la ADP de los cargos (adsritos) del primer y segundo nivel jerárquicos de los servicios públicos, en el entendido de que dichos funcionarios ejecutan políticas públicas y prestan servicios, a diferencia de las subsecretarías que colaboran directamente con los ministros, en las que sus directivos definen las políticas públicas. Como reconoce la Exposición de Motivos de la Ley 20.955/2016, el SADP se configuró desde su inicio como un sistema mixto que busca conciliar la idoneidad, la confianza y la gobernabilidad democrática. Esta configuración mixta es consustancial a su diseño y explica su continuidad, consolidación y éxito. Según este diseño, el CADP o un comité de selección, según se trate de un cargo de primer o segundo nivel jerárquico, selecciona mediante concursos públicos a los/as candidatos/as idóneos, los cuales son propuestos en una nómina que se entrega a la autoridad encargada del nombramiento, la que puede discrecionalmente elegir a alguno de esos candidatos o desestimarlos y solicitar un nuevo concurso. El diseño del SADP permite también que los cargos de la ADP, a pesar de proveerse en función del mérito, no pierdan su condición de exclusiva confianza, ya que faculta a la autoridad para que, cuando lo estime conveniente, solicite la renuncia sin expresión de causa, lo que se ha producido de forma concurrente y significativa cuando existieron cambios de gobierno y, sobre todo, de coalición política.

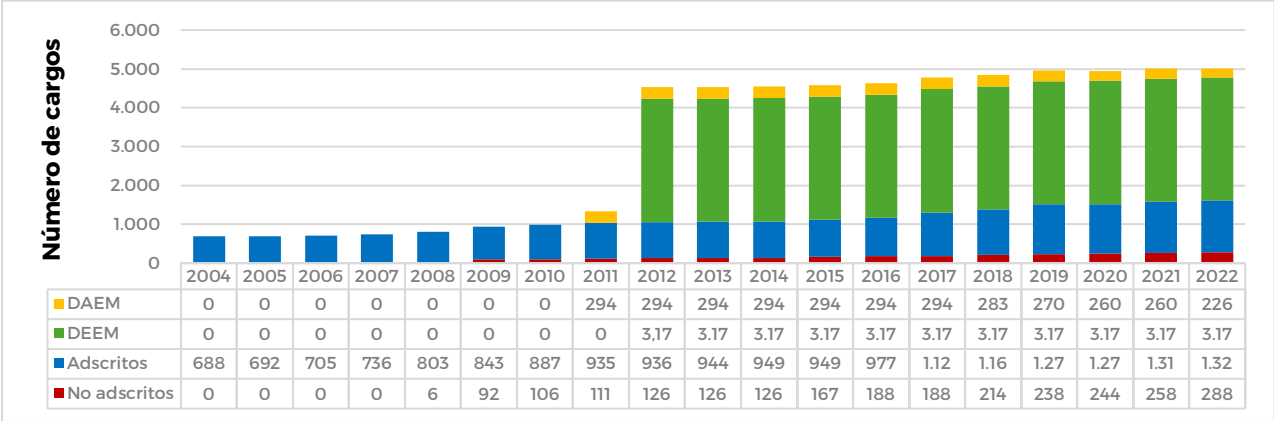
Dos características destacadas del proceso de implementación del SADP han sido la atención a las particularidades y la progresividad. La decisión de aplicar la selección por mérito no fue igual para todos los servicios, sino que, en función de las características de algunos de ellos, más afines a la definición de políticas, se decidió originalmente no incluirlos, aunque sin cerrar esa posibilidad.

¹⁷³ Véase, por ejemplo, Paris Horvitz (2019) y Rajevic (2018).

Posteriormente, varios servicios se incorporaron gradualmente al sistema según las circunstancias. Como lo demuestran múltiples experiencias latinoamericanas, cuando se trata de implementar políticas públicas de alta complejidad, una estrategia que atienda a las singularidades y sea gradual tiene mayores probabilidades de lograr avances, en contraste con las políticas o leyes ambiciosas e integrales que, por no poder procesar la heterogeneidad y complejidad existentes, terminan estancándose.

Originalmente, el SADP fue concebido con foco en la selección meritocrática para proveer con funcionarios de la ADP a 93 de los 127 servicios que existían en ese momento, lo que comprendía un total de 688 cargos adscritos, entre el primer y segundo nivel jerárquicos. Al cierre de 2022, 150 servicios eran parte del SADP, lo que representa una cifra de 1.321 cargos adscritos, 127 del primer nivel jerárquico y 1.194 del segundo nivel. No obstante, la confianza en el sistema y su legitimidad hizo que el legislador fuera incorporando cargos no adscritos para que sean seleccionados por el SADP o con su participación. En 2022, se sumaron 288 cargos no adscritos en 254 organismos públicos. Adicionalmente, por la Ley 20.501/2011, de calidad y equidad de la educación, se incluyeron 3.172 cargos de DEEM y 226 cargos de jefes/as del Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM), de los cuales 166 correspondían a comunas con 1.200 o más alumnos matriculados y 60 a comunas con menos de 1.200 alumnos matriculados (gráfico 12). Con ello, al cierre de 2022, el SADP participaba –en distintas modalidades– de la selección de un total de 5.007 cargos en 464 instituciones.¹⁷⁴

Gráfico 12. Evolución de cargos gestionados por el Sistema de Alta Dirección Pública, período 2004-22



Fuente: DNSC (2023b).

DAEM: Departamento de Administración de Educación Municipal; DEEM: Directores/as de Establecimientos Educativos.

En esta trayectoria de demanda creciente, existen en el Congreso varios proyectos de ley para seguir incorporando cargos con participación del SADP, incluidos cargos a nivel regional y en otras empresas públicas. Es comprensible la intención

¹⁷⁴ Hasta octubre de 2023, eran 5.141 cargos (Berner, 2023).

de contar con directivos idóneos en espacios como los regionales, donde la necesidad es mayor y el SADP puede hacer un aporte valioso. Sin embargo, esta situación de alta demanda puede colocar al CADP y a la Sub Dirección de Alta Dirección Pública en una situación de estrés y de riesgo de perder el foco en los aspectos estratégicos. Por esa razón, el CADP viene evaluando diversas alternativas para atender dicha demanda, como aumentar el número de consejeros, permitir la incorporación de consejeros alternos para entrevistas y revisar los cargos del primer nivel que, por sus características, puedan ser atendidos por comités de selección.

La Ley 20.955/2016 ha asignado al CADP nuevas funciones para que proyecte su conducción estratégica hacia el acompañamiento de los funcionarios de la ADP.¹⁷⁵ Este aspecto resulta clave en términos de la gestión y los resultados de los funcionarios, pero, para ello, es crucial que los consejeros no estén sobrecargados con tareas ligadas a muchos concursos, algunas de ellas incluso operativas. Diez años después siguen vigentes las preocupaciones que expresaba Francisco Longo, quien señalaba que, si bien las peticiones para asumir nuevos encargos son un síntoma de la buena salud del sistema, también importan peligros, como la posibilidad de “acentuar la evolución hacia un modelo de la ADP como mecanismo especializado en reclutamiento, hipertrofiando este rol, debilitando otros y reduciendo su papel de garante de la calidad gerencial del Poder Ejecutivo al de una agencia de selección de directivos” (Longo, 2013).¹⁷⁶ Lo anterior es particularmente relevante cuando en este período se presentan avances en cuanto a acompañamiento y desarrollo de la ADP.

Resulta complejo identificar los resultados finales de la gestión de los directivos públicos debido a que en su producción inciden múltiples factores. Sin embargo, dicha tarea constituye un desafío relevante, dada la creciente demanda ciudadana de fundar la legitimidad de la institucionalidad pública en la generación de valor público, más que en procesos de gestión interna.¹⁷⁷ En esta línea, son relevantes los estudios como el de Lira (2013), que examina el impacto positivo de los funcionarios de la ADP nombrados en hospitales en cuanto a indicadores sanitarios, como son los días de permanencia promedio de los pacientes en los hospitales, la rotación de pacientes, la tasa de utilización de pabellones y el índice de letalidad hospitalaria; y, más recientemente, el de Otero y Muñoz (2022), que documenta un efecto positivo de reducción del 8% de la mortalidad hospitalaria. En materia de educación, Muñoz y Prem (2022) encontraron que con directores/as de la ADP se produjo un aumento de los puntajes de los estudiantes en las pruebas SIMCE y PSU, y se redujo la brecha de calificaciones entre estudiantes de escuelas

¹⁷⁵ A partir de esta modificación, el CADP tiene la facultad de conocer y aprobar directrices para el diseño y la implementación de los planes y programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo de los altos directivos públicos, que son elaborados por la DNSC (Ley 19.882, art. 42, i).

¹⁷⁶ A este respecto, también puede verse Paris Horvitz (2019).

¹⁷⁷ Cortázar, Fuenzalida y Lafuente (2016) identifican que el nombramiento de la ADP trae mejoras en la gestión interna y las prácticas de trabajo, así como beneficios intangibles, como una mayor legitimidad y un mayor compromiso con la institución.

públicas y privadas aproximadamente un 10%, entre otros resultados. Resulta pertinente proseguir los esfuerzos por identificar resultados favorables para la ciudadanía asociados al nombramiento de funcionarios de la ADP en otros ámbitos, además de los de salud y educación.

Como expresión de coherencia con el impulso de la profesionalización de la Alta Dirección Pública que lidera la DNSC, la Ley 20.955/2016 estableció que los cargos de Sub Director/a de Alta Dirección Pública y de Sub Director/a de Gestión y Desarrollo de Personas de la DNSC se incorporen al SADP como cargos adscritos de segundo nivel jerárquico. En 2022 se incorporó por primera vez una funcionaria de la ADP como Sub Directora de Alta Dirección Pública.

Entre los desafíos que el SADP enfrenta, se cuenta que la composición de su segmento directivo tenga mayor representatividad de la realidad del país a nivel regional, cultural y social, así como en lo que respecta al género, y también que disponga de una mayor inserción en los territorios, ya que se encuentra muy centralizado en la capital. En ese sentido, una medida de acercamiento a la realidad regional se advierte en el hecho de que el CADP ha empezado a sesionar en diferentes regiones (Entrevistas, 2023).

Entre 2015 y 2017, el porcentaje de funcionarios de la ADP con un indicador relacionado con el desarrollo de personas en su CD pasó del 62 al 74% (Chamorro et al. 2018). Para distintos responsables de AGDP, a pesar de este avance, la implicación de la ADP en prácticas de liderazgo y gestión de personas con mirada estratégica sigue siendo un desafío (Entrevistas, 2023).

Institucionalidad del sistema de gestión de recursos humanos

Punto crítico 33: Los servicios centrales responsables del sistema del servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.

Como señaló el informe anterior, la DNSC fue creada con el objeto de coordinar, supervisar y perfeccionar las funciones de personal en los servicios públicos, con competencia para participar en el diseño de las políticas de administración de personal y colaborar con los servicios públicos en la implementación descentralizada de las mismas, con el objetivo de promover reformas y medidas tendientes al mejoramiento de la gestión del personal del sector público y prestar asesoría a las autoridades y jefaturas de servicio en materia de personal. Aunque originalmente no se le confirieron facultades para expedir NAG, esto no desvirtuó su carácter de entidad rectora de GRH. Al contrario, en 2014 era considerada como una de las entidades rectoras más sólidas de la región porque presentaba un alto grado de desarrollo de las cuatro capacidades complementarias que confieren fortaleza a la rectoría: política, técnica, de coordinación y presupuestaria (Cortázar, Fuenzalida y Lafuente, 2014).

La Ley 20.955/2016, que fortalece la DNSC y perfecciona el SADP, ha dotado expresamente a aquella de las facultades para impartir NAG en materias de gestión y desarrollo de personas para la implementación descentralizada, a fin de

asegurar el cumplimiento de los estándares de: reclutamiento y selección de personas; concursos de ingreso y promoción; programas de inducción; programas de capacitación; sistemas de promoción; sistema de calificaciones, y otros referidos a las buenas prácticas laborales. Asimismo, debe velar por el cumplimiento de las NAG que imparta, solicitando información, e informar semestralmente a la CGR sobre este particular.

En función de esta facultad, la DNSC ha expedido las resoluciones 1/2017 y 2/2017, que han convertido en varios casos lo central de sus orientaciones técnicas en estándares de cumplimiento obligatorio. Uno de ellos, que sirve de paraguas al resto, establece que los servicios deben aprobar una política de gestión de personas. Estipula también que todos los servicios deberán contar en su organización interna con un departamento, dirección, división u otro equivalente, con su correspondiente jefatura, que deberá ubicarse en un nivel jerárquico que permita posicionar y fortalecer la función de gestión y desarrollo de personas para contribuir a la estrategia institucional. Esto último ha sido reconocido como un avance, ya que anteriormente la mayoría de las AGDP se ubicaban por debajo de las áreas de administración. Para las AGDP, las NAG han significado un gran respaldo que las ha empoderado ante las jefaturas de servicios, pues han transmitido el mensaje de que los procesos de gestión de personas son importantes y de cumplimiento obligatorio (Entrevistas, 2023).

El diagnóstico de 2013 mencionaba algunos cuestionamientos hacia la DNSC por su excesiva focalización en los concursos del SADP, sus limitaciones para establecer estándares transversales a los servicios y la falta de reconocimiento hacia su labor. Esa situación ha cambiado entre el diagnóstico anterior y el actual. La brecha que existía entre las Áreas de Gestión y Desarrollo de Personas y la Alta Dirección Pública ha disminuido, para lo cual ha sido importante el desarrollo de estándares a través de orientaciones técnicas elaboradas antes y en cumplimiento de los instructivos presidenciales, lo que se ha consolidado con las NAG.

Por otra parte, aunque la heterogeneidad entre las AGDP de los servicios sigue siendo una característica marcada del servicio civil (véase el punto crítico 6 y ENF 2023),¹⁷⁸ es posible afirmar que, respecto de la situación de 2013, esta se ha reducido porque se pudo uniformizar entre las AGDP una suerte de *piso mínimo* en cuanto a procesos de gestión de personas. A juicio de los expertos y las jefaturas de las AGDP entrevistados, estas áreas han transitado un camino que las ha llevado, de ser vistas como encargadas de “lo higiénico”, a un mayor reconocimiento por su aporte estratégico en buena parte de los servicios, y a que sus jefaturas sean consideradas como “al mismo nivel del negocio” (Entrevistas, 2023).

Esto último expresa también que, entre el anterior diagnóstico y el presente, se ha producido un mayor posicionamiento de las AGDP dentro de sus instituciones, lo

¹⁷⁸ No obstante este piso mínimo, la ENF da cuenta de que todavía existen muy altos niveles de heterogeneidad entre servicios en las prácticas de gestión de personas (Schuster et al., 2023).

que sería consecuencia fundamentalmente de las NAG. En 2013, el indicador de influencia del área de gestión de personas alcanzó un 55% de desarrollo (nivel medio), con jefaturas de personas que solían corresponder a un tercer nivel funcional y una influencia sobre las decisiones institucionales que resultaba muy heterogénea entre los diferentes servicios, ya que en algunos era relevante y, en otros, sumamente escasa (DNSC, 2013b).¹⁷⁹ En 2016, solo el 37% de las jefaturas de gestión de personas participaba de todas las reuniones del comité del servicio, mientras que el 29% no participaba nunca (sea porque la jefatura no era convocada o porque no existía dicha instancia) (DNSC, 2017a).

Aunque no se cuenta con mediciones completamente comparables, también es posible inferir un mayor posicionamiento de las AGDP a partir del indicador del porcentaje de jefaturas de gestión de personas que se encuentran en un segundo o tercer nivel jerárquico, una cifra que, en 2021, fue del 73% (DNSC, s/f1).¹⁸⁰ Dando cuenta de este avance, es importante sostener los esfuerzos para que las AGDP se ubiquen en el nivel jerárquico que permita posicionar y robustecer la función de gestión y desarrollo de personas para contribuir con la estrategia institucional, tal como señala la Resolución 1/2017 de la DNSC (art. 1).

El liderazgo de este proceso de fortalecimiento de las AGDP, que todavía no puede considerarse terminado, correspondió a la Sub Dirección de Gestión y Desarrollo de Personas de la DNSC. Esto ha enfrentado y continúa enfrentando la dificultad que entraña la rotación de los puestos de jefaturas de AGDP, aunque la buena noticia es que esta última ha venido reduciéndose de forma sostenida entre 2018 y 2022, como puede verse en el cuadro siguiente.

Cuadro 27. Rotación de jefaturas del Área de Gestión y Desarrollo de Personas, por año, período 2018-22

	2018	2019	2020	2021	2022
Rotación (No. de jefaturas de recursos humanos)	101	61	45	39	59

Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (2023j).

La institucionalidad del servicio civil también se ha visto apuntalada respecto del CADP, que, a su vez, ha sido fortalecido por la Ley 20.955/2016 que amplió su facultad regulatoria hasta abarcar no solo los procesos de reclutamiento y selección de los jefes superiores de servicio de la ADP, como en el texto original de la LNTL, sino, sobre todos los procesos de selección a cargo del SADP y de los que

¹⁷⁹ El Componente de Influencia del Área tenía tres niveles de desarrollo. En el nivel 1, el área no influye en las decisiones estratégicas de la institución, o bien el responsable del área no cuenta con vías de comunicación con el jefe superior de servicio y el equipo directivo. En el nivel 2 (que es en el que se encontraba el promedio de las AGDP en 2013), el área influye ocasionalmente en las decisiones estratégicas de la institución, o bien el responsable del área tiene una comunicación directa con el jefe superior de servicio y el equipo directivo. Y en el nivel 3, el área influye siempre en las decisiones estratégicas de la institución. Estructuralmente, corresponde a un segundo nivel funcional (división o subdirección).

¹⁸⁰ Según datos públicos de la DNSC, en 2018 el 89,9% de los servicios reportaba que sus jefaturas de gestión de personas se encontraban en el segundo y el tercer nivel, mientras que en 2020 dicho porcentaje fue del 81,8%. Sin embargo, de acuerdo con lo informado por la propia DNSC (2023j), esta variación de porcentajes no reflejaría retrocesos sino un cambio en la medición de la base de cálculo.

cuentan con su participación. Dicha ley le otorgó también la función de aprobar directrices para el diseño e implementación de planes y programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo de los funcionarios de la ADP que proponga la DNSC.

La institucionalidad del servicio civil se completa con instituciones reconocidas en Chile, como la DIPRES y la CGR, que se tratan en la sección 1.3 acerca de actores institucionales estratégicos.

3. Inclusión, género y diversidad

En esta sección se complementa la información sobre el servicio civil haciendo énfasis en tres aspectos: la normativa y política nacional de inclusión, género y diversidad; la distribución por género en el servicio civil, y el panorama salarial entre hombres y mujeres.

3.1. Normativa y política nacional de inclusión, género y diversidad

La equidad de género en Chile se ve reflejada en diferentes aspectos institucionales, normativas y documentos estratégicos.

En el ámbito institucional, se cuenta con el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, creado por la Ley 20.820/2015 como Secretaría de Estado encargada de colaborar con el presidente de la república. Dicho ministerio está encargado de la rectoría del diseño, la coordinación y la evaluación de políticas, planes y programas destinados a promover la equidad de género y la igualdad de derechos, así como de procurar la eliminación de toda forma de discriminación arbitraria en contra de las mujeres. La creación de este ministerio significó que las necesidades y los derechos de las mujeres adquirieran un espacio de mayor relevancia, continuando así el proceso de construcción de políticas públicas iniciado con el Servicio Nacional de la Mujer -desde 2015, Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género-, creado por la Ley 19.023/1991 y encargado de ejecutar las políticas, los planes y los programas que le encomiende el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.

En cuanto a la dimensión legal, la Ley 20.348/2009, que resguarda el derecho a la igualdad de las remuneraciones, modificó el CT para establecer la obligación de los empleadores de dar cumplimiento al principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres que presten un mismo trabajo (art. 1). Asimismo, incluyó en el EA la disposición de que, en los empleos de contrata, la asignación a un grado debe establecerse de acuerdo con la importancia de la función que se desempeñe y la capacidad, calificación e idoneidad personal de quien sirva a dicho cargo, correspondiéndole la retribución de ese grado, y excluyendo toda discriminación que altere el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres (art. 2).

A su vez, la Ley 20.609/2012, que establece medidas contra la discriminación, instauró la *acción de no discriminación arbitraria* como mecanismo judicial que permita restablecer eficazmente el imperio del derecho toda vez que se cometa un acto de discriminación arbitraria, entendiéndose como tal toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile, en particular cuando se funden, entre otros, en la raza o etnia, el idioma, el sexo, la orientación sexual, la identidad y expresión de género o la discapacidad. Asimismo, incluyó la discriminación arbitraria entre las faltas reguladas por el EA (art. 15).

La Ley 21.120/2018, por su parte, que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género, estipula que el derecho a la identidad de género consiste en la facultad que tiene toda persona cuya identidad de género no coincida con su sexo y nombre registral de solicitar la rectificación de estos (art. 1) a través del procedimiento que regula, e incorpora, entre otras garantías, el derecho de toda persona a ser reconocida e identificada conforme a su identidad de género una vez realizada la rectificación (art. 3), así como el derecho al reconocimiento y protección de la identidad y expresión de género y al libre desarrollo de su persona, conforme a su identidad y expresión de género, permitiendo su mayor realización espiritual y material posible (art. 4, a y c).

Por último, la Ley 21.356/2021 establece que tanto en las empresas públicas creadas por ley, como en las sociedades del Estado que forman parte del sistema de empresas públicas, las personas de un mismo género no podrán exceder el 60% del total de los miembros de los directorios, salvo cuando se trate de directorios compuestos por tres integrantes, en cuyo caso las personas del mismo género no podrán exceder de dos.

A nivel estratégico, Chile cuenta con el 4.º Plan Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2030, aprobado en 2020 (Resolución Exenta 69/2020), que propone los siguientes objetivos estratégicos:

1. Alcanzar el reconocimiento, respeto y garantía de ejercicio de los derechos de las mujeres, en toda su diversidad, para alcanzar la igualdad de género y la autonomía de todas las mujeres que habitan el territorio nacional.
2. Fortalecer y dar sostenibilidad política, técnica y operativa a la institucionalidad de género en el Estado, para el correcto cumplimiento de su rol rector en materia de políticas para la igualdad de género.
3. Incorporar la igualdad de género de manera transversal en el conjunto de la institucionalidad pública, políticas, planes, programas y presupuestos públicos, para garantizar la igualdad sustantiva de las mujeres, su autonomía y la equidad de género.

4. Avanzar hacia la transformación cultural del país, para eliminar toda forma de desigualdad y discriminación basada en el género y propiciar la plena participación de la diversidad de mujeres en la vida cultural, política, económica y social del país.
5. Reconocer desde una aproximación interseccional, intercultural y territorial a la diversidad de mujeres, estableciendo la igualdad de género como eje central y transversal en las políticas públicas de igualdad de género.

Estos objetivos se ponen en funcionamiento a través de 286 metas y 469 indicadores.¹⁸¹

Uno de los instrumentos más importantes dentro de la estrategia de transversalización de la perspectiva de género en el Estado es el PMG, que desde hace 20 años incluye el indicador de equidad de género para incorporar esta perspectiva en las políticas, los planes, los programas y la gestión de los servicios públicos.¹⁸² En el PMG 2023, aprobado por Decreto Exento 347/2022, entre los indicadores de desempeño obligatorios para todos los servicios, se consideró el de *medidas de equidad de género*, como parte del objetivo de gestión eficaz. El objetivo de este indicador es contribuir a disminuir las inequidades, brechas y/o barreras de género implementando acciones estratégicas orientadas a mejorar el ejercicio de derechos, los niveles de igualdad y equidad de género en la provisión de bienes y servicios públicos, así como a fortalecer la capacidad de los servicios para desarrollar políticas públicas de género. Una medida de equidad de género se considera implementada cuando cuente con la opinión técnica de la Subsecretaría del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género respecto de que (dicha medida) contribuye a la disminución de inequidades, brechas y/o barreras de género correspondientes al ámbito de acción del servicio, haya sido ejecutada en su totalidad y disponga de la documentación sustentatoria.

Ante la problemática de la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y el funcionariado,¹⁸³ la DNSC se ha propuesto *recuperar la confianza ciudadana en el Estado y sus personas, buscando aumentar la participación de mujeres y otros grupos subrepresentados*. Por esta razón, dentro de su plan estratégico 2022-2026 (DNSC, 2023b), la DNSC ha considerado la iniciativa “Más mujeres”, que incluye, entre sus objetivos, la promoción de *la excelencia y*

¹⁸¹ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://minmujeryeg.gob.cl/wp-content/uploads/2023/07/4to-Plan-de-Igualdad.pdf>.

¹⁸² Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/hacienda-dipres-pmg>.

¹⁸³ De acuerdo con Gallup World Poll (GWP), en 2020 la confianza en el Gobierno Nacional de Chile se encontraba entre las más bajas de los países de la OCDE (OECD, 2021), ya que, junto con Bélgica, habían registrado las caídas más abruptas de confianza (DNSC, 2022a). Entre las causas de dicha desconfianza, la ciudadanía destaca una mala relación con el Estado, pues sienten que el Estado es distante (88%), que la relación es de “mal trato” (83%) y que en la relación existe discriminación (82%) (Consejo para la Transparencia, 2021; DNSC, 2022a). De acuerdo con la Encuesta Nacional Bicentenario de 2022, el 11% de la población tiene mucha o bastante confianza en el gobierno, lo que representa una disminución con respecto al 15% de 2011, pero una recuperación frente al 7% de 2021 (PUC, 2022).

diversidad en la gestión y desarrollo de personas en el Estado, aumentando la participación de mujeres y otros grupos subrepresentados de la población.

Para avanzar hacia mayores grados de inclusión, y considerando que el lenguaje es uno de los factores clave que determinan las actitudes culturales y sociales, en 2022 la DNSC incorporó lenguaje inclusivo o neutro en cuanto al género en todas sus plataformas de postulación: Sistema de Postulación en Línea para Cargos de Alta Dirección Pública, portal Empleos Públicos y portal Directores para Chile. Asimismo, durante el año 2022, y con el objetivo de ampliar la oferta de formación en género y diversidad para las y los funcionarios del Estado, se diseñó, con el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, una malla de siete cursos de formación virtual en la plataforma CAMPUS del Servicio Civil: *i)* Conceptos básicos de género; *ii)* Políticas públicas con enfoque de género; *iii)* Mujeres y participación laboral; *iv)* Prevención de la violencia organizacional; *v)* Denuncia, investigación y sanción de la violencia organizacional; *vi)* Hacia una gestión inclusiva de la diversidad, y *vii)* Liderazgo con enfoque de género para la Alta Dirección Pública. Durante el año 2023 participaron de estos cursos más de 33 mil funcionarias y funcionarios públicos que se desempeñan en la administración central del Estado, servicios públicos subnacionales, municipalidades, fuerzas del orden y seguridad, escuelas públicas y universidades.

3.2. Distribución en el servicio civil

La planificación de los RRHH en un sistema de gestión de personas se considera eficaz cuando permite una correcta distribución de los recursos (Longo, 2002). Esto incluye la participación igualitaria de hombres y mujeres, así como la inclusión de diversos grupos de la comunidad. Esto es así no solo por un tema de igualdad de oportunidades, sino por la amplia evidencia que existe de su impacto positivo en la gestión pública y la provisión de servicios (Naranjo Bautista et al., 2022).

Como muestra el cuadro 28, a nivel global las mujeres superan a los hombres: en 2014 representaban el 57,8% del total de servidores civiles y, en 2022, alcanzaron el 62,7%.

Cuadro 28. Composición de personal disponible del gobierno central, por género, período 2014-22 (porcentaje)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mujeres	57,8	57,8	58,0	58,4	60,0	60,2	61,5	62,3	62,7
Hombres	42,2	42,2	42,0	41,6	40,0	39,8	38,5	37,7	37,3

Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES (2023a).

No obstante, si se analiza la participación por ministerios (cuadro 29), es posible apreciar en algunos ministerios una concentración de mujeres con porcentajes mayoritarios. Según cifras de 2022, en el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, y el Ministerio de Educación, las mujeres representaron, respectivamente, el 68,3, 76,8 y 79,9% de los servidores civiles de dichas entidades. Sobre este particular resulta pertinente comentar que la

concentración en los ministerios de Salud y Educación podría estar asociada a determinadas profesiones tradicionalmente asociadas con las mujeres, mientras que en ministerios con profesiones tradicionalmente asociadas con los hombres la participación de las mujeres se encuentra por debajo de la paridad, como en los casos de los ministerios de Defensa Nacional, Obras Públicas y Minería, en los que la participación de las mujeres representa, respectivamente, el 34,1, el 34,8 y el 39,8%, (DIPRES, 2023a) (cuadro 30).

Cuadro 29. Participación de mujeres en ministerios con dominio tradicional de mujeres (porcentaje)

Educación	Mujer y equidad de género	Salud	Desarrollo social y familia	Trabajo y previsión social
79,9	76,8	68,3	61,3	56,0

Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES (2023a); Naranjo Bautista et al. (2022).

Cuadro 30. Participación de mujeres en ministerios con dominio tradicional de hombres (porcentaje)

Interior y seg. Pública	Economía, fomento y turismo	Medio ambiente	Relaciones exteriores	Hacienda	Energía	Transportes y Telecom	Minería	Obras públicas	Defensa nacional
55,1	54,3	53,9	49,4	49,2	41,9	41,8	39,8	34,8	34,1

Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES (2023a); Naranjo Bautista et al. (2022).

Por otra parte, precisamente los ministerios de Salud y de Educación concentran el 64,3% de la dotación, por lo que la alta participación de mujeres en dichos ministerios influye en la estadística general. Si se excluyen del análisis ambos ministerios, el porcentaje de participación de las mujeres sobre el personal disponible del gobierno central se reduce de 62,7 a 48,23%.¹⁸⁴

Si se examina la participación de mujeres en la dotación por calidad jurídica, en 2022 las mujeres de contrata representan el 42,7% y las mujeres en la planta, el 16,1%. En la categoría de otras calidades jurídicas, que incluye el personal bajo el CT, las mujeres representan un 3,8% de la dotación. En el cuadro 31 puede verse la evolución de la participación de las mujeres de 2014 a 2022, según la calidad jurídica de la dotación.

¹⁸⁴ Cálculos propios a partir de bases de datos de DIPRES (2023a).

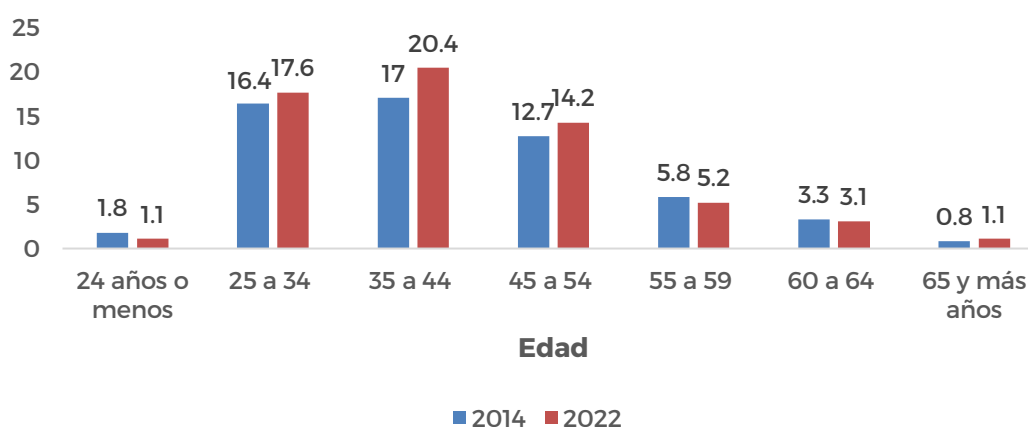
Cuadro 31. Evolución de la participación de hombres y mujeres sobre el total de la dotación, según la calidad jurídica, período 2014-22 (porcentaje)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Planta	35,9	34,2	32,7	29,9	28,4	27,8	27,8	27,5	27,3
Mujeres	18,8	17,8	17,1	15,8	15,3	15,2	15,7	15,9	16,1
Hombres	17,1	16,4	15,5	14,1	13,1	12,6	12,1	11,6	11,3
Contrata	62,3	64,1	65,7	68,5	69,0	68,6	67,7	66,8	67,1
Mujeres	38,5	39,5	40,7	42,7	43,3	43,2	42,6	42,2	42,7
Hombres	23,8	24,6	25,0	25,8	25,7	25,4	25,1	24,6	24,5
Otras calidades jurídicas	1,8	1,7	1,6	1,6	2,6	3,6	4,4	5,7	5,5
Mujeres	0,5	0,5	0,5	0,5	1,4	2,1	2,8	3,9	3,8
Hombres	1,3	1,2	1,1	1,1	1,2	1,5	1,6	1,8	1,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES (2023a).

Como muestra el gráfico 13, el porcentaje de mujeres en los rangos etarios de entre 25 y 54 años ha crecido en el período 2014-22, especialmente en el grupo de 35 a 44 años, y se ha reducido ligeramente en los rangos etarios de 24 años o menos, y de 55 a 64 años. Este aspecto revela, por un lado, indicadores positivos de crecimiento en rangos de edad de mayor productividad, incluyendo también la ventaja de mayor experiencia acumulada en la gestión, y, por el otro, indicadores saludables de renovación de los RRHH. En relación con lo señalado en el punto crítico 4, respecto de la disminución del personal menor de 24 años, cabe señalar que tal reducción es semejante en mujeres y en hombres, ya que estos últimos pasaron de 1,4% en 2014 a 0,6% en 2022.

Gráfico 13. Distribución de mujeres sobre el total de la dotación del gobierno central, por rango etario, años 2014 y 2022 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES (2023a).

En cuanto a la participación de mujeres según los diversos estamentos, como se aprecia del cuadro 32, las mujeres superan a los hombres en la participación sobre la dotación en los estamentos Administrativos y Auxiliares, Técnicos y Profesionales.

Cuadro 32. Evolución de la participación de hombres y mujeres sobre el total de la dotación, según estamento, período 2014-22 (porcentaje)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Directivos	3,5	3,4	3,2	3,0	2,7	2,7	2,6	2,6	2,4
Mujeres	1,4	1,3	1,3	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Hombres	2,1	2,0	1,9	1,8	1,6	1,5	1,5	1,5	1,3
Profesionales	42,4	43,5	44,4	45,0	46,3	46,8	47,9	49,2	50,3
Mujeres	23,8	24,5	25,1	25,7	26,9	27,4	28,4	29,6	30,4
Hombres	18,5	19,0	19,2	19,3	19,4	19,4	19,5	19,6	19,8
Técnicos	28,0	28,0	27,5	27,1	26,6	27,1	26,5	25,6	25,6
Mujeres	18,0	17,9	18,1	17,8	17,7	18,4	18,3	18,0	18,2
Hombres	9,9	10,1	9,5	9,2	8,9	8,7	8,2	7,6	7,4
Administrativos y Auxiliares	26,1	25,2	24,9	24,9	24,5	23,4	23,0	22,6	21,8
Mujeres	14,5	14,0	13,9	14,2	14,2	13,6	13,4	13,3	12,9
Hombres	11,6	11,1	11,0	10,7	10,2	9,8	9,6	9,4	8,9

Fuente Elaboración propia, con base en DIPRES (2023a).

En el caso del estamento de directivos,¹⁸⁵ los hombres superan a las mujeres, si bien la brecha porcentual se ha ido acortando entre 2014 y 2022. En 2014 las mujeres representaban el 40,5% de los puestos directivos, mientras que, en 2022, alcanzaron el 44,7%; por su parte, los hombres registraron valores del 59,5% en 2014 y el 55,3% en 2022. El porcentaje de mujeres en puestos directivos de 2022 supera el promedio regional del 41% (14 países) y es cercano a la paridad esperada en una burocracia representativa de la sociedad a la que sirve (Naranjo Bautista et al., 2022) (cuadro 33).

¹⁸⁵ Para efectos de esta información, se consideran como directivos a los puestos de liderazgo público, tales como ministros/as, subsecretarios/as, jefes/as superiores de servicio y cargos directivos en general (DIPRES, 2023a).

Cuadro 33. Participación de mujeres y hombres sobre el total del estamento de directivos, período 2014-22

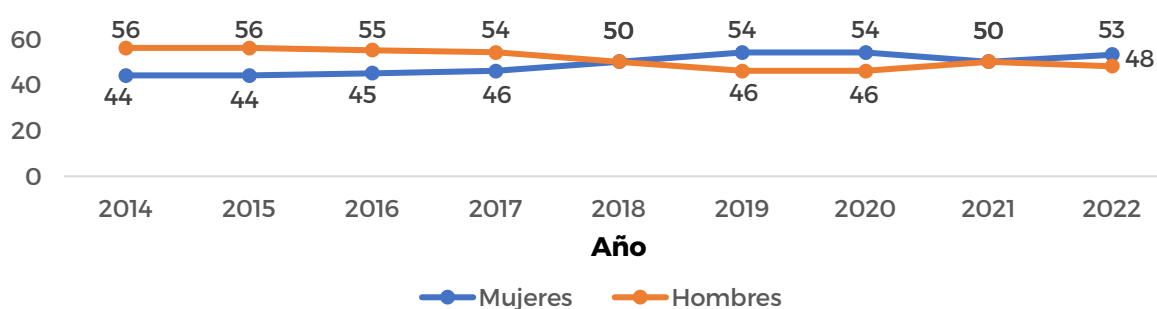
Variable	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mujeres en cargos directivos	3.291	3.262	3.292	3.361	3.302	3.532	3.725	3.910	3.879
Hombres en cargos directivos	4.840	4.937	4.931	4.893	4.652	4.916	5.056	5.176	4.793
Total de directivos	8.131	8.199	8.223	8.254	7.954	8.448	8.781	9.086	8.672
Porcentaje de mujeres directivas (%)	40,5	39,8	40,0	40,7	41,5	41,8	42,4	43,0	44,7
Porcentaje de hombres directivos (%)	59,5	60,2	60,0	59,3	58,5	58,2	57,6	57,0	55,3

Fuente: Elaboración propia, con base en DIPRES (2023a).

Reclutamiento y selección en el empleo público, por género

Como puede observarse en el gráfico 14, el porcentaje de mujeres postulantes en el empleo público ha aumentado en una tendencia creciente sostenida, pasando del 44% en 2014 al 53% en 2022.

Gráfico 14. Distribución de postulantes en el empleo público, por género, período 2014-22 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia, con base en DNSC (Datos Abiertos <https://cifrasepp.streamlit.app/>).

La DNSC ha implementado la posibilidad de registrar postulaciones con nombre social en los portales de Empleos Públicos y Prácticas Chile, así de anotarse utilizando más opciones que las binarias. En 2022, 2.041 personas registraron su nombre social en estos portales y 1.802 utilizaron alguna de las alternativas distintas de las binarias (DNSC, 2023b).

En la mayoría de los procesos de reclutamiento y selección que se realizan –que, como se ha visto, corresponden a las modalidades de contrata y CT– las mujeres se incorporan en mayor porcentaje que los hombres. Al cierre de 2022, del 64% de

ingresantes en estas calidades jurídicas, el 43% fueron mujeres y el 21% hombres (DNSC, 2023d).

Reclutamiento en el Sistema de Alta Dirección Pública, por género

Desde los inicios del SADP, los postulantes son mayoritariamente hombres. Conforme a un estudio de la Universidad de Chile/CSP (2021), históricamente el porcentaje de postulaciones de mujeres al sistema se ha encontrado en alrededor del 25%, con una tendencia relativamente estable en el período 2011-21. En promedio, las mujeres postulan a menos concursos que los hombres (4,6 frente a 6,4). La literatura identifica que el menor porcentaje de postulaciones de mujeres responde en general al fenómeno de segregación vertical o “techo de cristal”, que opera como inhibidor de postulaciones, asociado con estigmas o cargas que socialmente se atribuyen a las mujeres directivas y que se relacionan con las responsabilidades familiares y la búsqueda de la conciliación entre vida y trabajo. Asimismo, el estudio identifica que en las organizaciones o familias de cargos específicos en las que no se valora de forma explícita la participación de las mujeres también se inhibiría la postulación, lo que se explica por fenómenos de segregación horizontal o “paredes de cristal”.

Hay algunos servicios que históricamente presentan porcentajes altos de postulación de mujeres, como el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG), que ronda el 70%, o la Junta Nacional de Jardines Infantiles, la Defensoría de los Derechos de la Niñez, y la Agencia de Calidad de la Educación, cuyos porcentajes se encuentran cercanos al 40%, todos ellos casos que la literatura califica como asociados con roles de cuidado. En el otro extremo, organizaciones como la Corporación Nacional del Cobre o la Superintendencia de Electricidad y Combustible han tenido un promedio de postulantes mujeres de alrededor del 5%. Como se dijo, en determinadas familias de cargos¹⁸⁶ también se producen porcentajes altos o bajos de postulaciones de mujeres, según que dichas familias se encuentren *feminizadas* o *masculinizadas*. De hecho, las familias de cargos que más postulaciones de mujeres reciben son las relacionadas con el género o la educación. Por el contrario, las de menor porcentaje de postulación de mujeres son las que están vinculadas con los sectores de aeronáutica, energía e hidráulica (Universidad de Chile/CSP, 2021).

Superando el porcentaje histórico y, en 4 puntos porcentuales, el promedio del año anterior, en 2022 se alcanzó el 27,4% de postulaciones de mujeres (CADP, 2023), y, a la fecha de la cuenta participativa de 2023, se ha llegado al 31% (DNSC, 2023c). Se empiezan a notar frutos positivos de una agenda de trabajo alineada con el objetivo estratégico “+Mujeres” de la Planificación Estratégica 2022-2026 del Servicio Civil, orientada a acortar las brechas de género en los puestos de la ADP y que tiene como indicador el porcentaje de mujeres nombradas en la ADP (DNSC,

¹⁸⁶ Se entiende por “familias de cargos”, el conjunto de puestos con un perfil similar, según lo determine el CADP.

2022a). En dicha agenda destaca un nuevo abordaje de las convocatorias a cargos del SADP, difundidas a través de redes sociales e incluyendo imágenes de directivas públicas reales, que dan cuenta del bajo porcentaje de postulaciones de mujeres a cargos de la ADP y motivan a la postulación, así como la campaña en redes sociales “Mujeres para Liderar”, que invita a las mujeres a postular en los concursos de ADP, con participación de autoridades mujeres y organizaciones públicas y privadas (DNSC, 2023b). En cuanto al requisito de experiencia directiva, se procura que no constituya una barrera para el acceso de mujeres que no han tenido formalmente cargos directivos, pero sí de responsabilidad, ampliando el requisito hacia experiencias de jefatura o coordinación (Entrevistas, 2023).

Mujeres en puestos de la Alta Dirección Pública

El diagnóstico de 2013 señalaba que en menos de un tercio de los puestos directivos se nombraban mujeres, aunque este valor superaba los correspondientes al sector privado. En efecto, históricamente los nombramientos que han recaído en mujeres equivalen al 30% del total. Sin perjuicio de ello, en 2014 el porcentaje en que las mujeres eran nombradas respecto del total de postulantes superaba el porcentaje en que las mujeres se postulaban (en 3,7 puntos porcentuales).

El estudio de la Universidad de Chile/CSP (2021) señaló que la presencia de una mujer ocupando anteriormente el cargo en concurso presentaba una relación más alta con el porcentaje de mujeres que superan las etapas del proceso. En concreto, en las etapas de análisis curricular y entrevista de la empresa consultora, dicha variable implica un 2% adicional de avance de las mujeres, porcentaje que se eleva al 3% para la fase de entrevista gerencial y al 4% en la fase de conformación de la nómina, lo que se explicaría por un sesgo de los entrevistadores a favor de mantener mujeres en el cargo. Asimismo, evidenció que en los concursos para cargos de segundo nivel jerárquico se presentaba un mayor avance de las mujeres que en los correspondientes a cargos del primer nivel, específicamente un 3% adicional para la etapa de análisis curricular, un 5% adicional para las fases de entrevistas y un 6% adicional para la etapa de conformación de la nómina. Este fenómeno estaría asociado con el techo de cristal, además de la ya mencionada menor postulación de mujeres a cargos de primer nivel jerárquico, e involucraría sesgos de los evaluadores del proceso que inhibirían el avance de las mujeres en las diversas etapas de los concursos.

Frente a esta situación, el CADP adoptó una serie de medidas para enfrentar la segmentación vertical y dispuso que en todos los comités de selección de segundo nivel jerárquico haya al menos una mujer y que, en caso de empate entre un hombre y una mujer, se prefiera a la mujer.¹⁸⁷ Por su parte, la DNSC desarrolló una serie de acciones para contar con una mayor cantidad de mujeres como

¹⁸⁷ Acuerdo CADP 7.992, del 26 de mayo de 2022. Cabe señalar que, respecto del primer nivel, la selección corresponde al CADP, que históricamente siempre ha contado entre sus integrantes como mínimo con dos mujeres. Véase el siguiente enlace: <https://www.serviciocivil.cl/consejo-alta-direccion-publica/historico-consejo-de-alta-direccion-publica/>.

profesionales expertas y representantes de ministerios y servicios en los comités de selección, fruto de lo cual en 2022 el 54% de los representantes de ministerios y el 52,6% de los representantes de servicios eran mujeres (CADP, 2023).¹⁸⁸ Adicionalmente, el CADP corrigió la asignación de bonificaciones en los concursos por contar con becas de estudios de posgrado, debido a que se probó su impacto negativo en la brecha de género (CADP, 2023).

En cuanto al porcentaje de mujeres que conforman nómina, se ha producido un incremento entre 2014 y 2022 que va del 25,4 al 30,4%, el más elevado desde que inició el SADP. Asimismo, el porcentaje de nóminas integradas al menos por una mujer también ha crecido en ese mismo lapso del 59 al 66,7%. Un fenómeno similar se ha producido en relación con el porcentaje de mujeres nombradas en cargos del primer y segundo nivel jerárquicos, donde se registra una evolución positiva desde el 27,2 al 34,9%.

Como puede verse en la serie del cuadro siguiente, también en 2022 el porcentaje de mujeres nombradas superó el porcentaje en que se postulan, aunque en este caso con una diferencia mayor (7,5 puntos porcentuales). La proporción de mujeres nombradas anualmente en cargos del primer y segundo nivel jerárquicos ha llegado en 2022 al 34,9%, con altas y bajas, aunque con una tendencia creciente (cuadro 34).

Cuadro 34. Postulación, inclusión en nóminas y nombramientos de mujeres en el Sistema de Alta Dirección Pública, período 2014-22 (porcentaje)

Variable	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Porcentaje de postulación	23,5	18,0	16,0	22,0	23,7	21,9	21,8	23,4	27,4
Porcentaje de mujeres que integran nóminas	25,4	27,4	28,6	23,8	27,9	26,3	26,9	28,0	30,4
Porcentaje de nóminas integradas por al menos una mujer	59,0	62,6	61,8	53,0	58,7	60,7	57,4	62,2	66,7
Porcentaje de nombramientos en cargos del primer y segundo nivel jerárquicos	27,2	34,0	35,2	25,4	32,9	32,1	27,0	33,9	34,9

Fuente: Elaboración propia, con base en CADP (2023).

Más allá de la proporción anual de nombramientos, el porcentaje de cargos directivos provistos por el SADP ocupados por mujeres en 2022 fue del 40,5% (CADP, 2023), y, al cierre de 2023, del 41%, un nuevo pico histórico del sistema.¹⁸⁹ Si desagregan los cargos por nivel jerárquico, en 2022 el 42% de las personas nombradas en cargos del SADP del primer nivel jerárquico fueron mujeres (DNSC,

¹⁸⁸ Otra medida para destacar es la capacitación a integrantes de los comités de selección para incorporar la perspectiva de género y evitar estereotipos y sesgos de género (DNSC, 2023b).

¹⁸⁹ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.serviciocivil.cl/noticias/lo-mas-destacado/nombramientos-de-mujeres-en-la-alta-direccion-publica-alcanza-record-historico-de-41/>.

2023b) y el 31,3% en cargos del segundo nivel.¹⁹⁰ En el caso del primer nivel jerárquico, dicho porcentaje se encuentra por encima del promedio regional en puestos directivos equivalentes (15 países), que es del 40,3%, y en el caso del segundo nivel jerárquico, por debajo del promedio regional (14 países) del 44,2% (Naranjo Bautista et al., 2022).¹⁹¹

En relación con la segregación horizontal, el estudio de la Universidad de Chile señaló que hay un 10% de servicios que tiene porcentajes de nombramientos de mujeres de entre 80 y 100%, como el Servicio Nacional de Menores, el SERNAMEG, y la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, pero que en el 46% de los servicios el nombramiento de mujeres era cercano al 0% en el período 2011-21.¹⁹² Asimismo, como expresión del mismo fenómeno en las familias de cargos, había un 10% de familias con cerca del 100% de nombramientos de mujeres y un 20% con 0% en el mismo lapso (Universidad de Chile/Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial, 2021). Sin embargo, constituye un avance cualitativo importante en la dirección de enfrentar la segregación horizontal el hecho de que por primera vez se haya nombrado por el SADP a una mujer al frente de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, el Servicio Nacional de Aduanas, la Superintendencia del Medio Ambiente, y la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (CADP, 2023).

Como puede apreciarse, en los últimos años se registran avances notorios, aunque todavía persisten brechas de género toda vez que las mujeres representan el 62% de la dotación total de la administración central, pero ocupan solo entre el 35 y el 40% de los cargos directivos del SADP (DNSC, 2023b). Por esta razón, uno de los indicadores estratégicos de la planificación estratégica de la DNSC es justamente la iniciativa “Más Mujeres Directivas” (DNSC, 2022a).

3.3. Panorama salarial

De acuerdo con la información estadística nacional, en el sector público las mujeres ganan en promedio casi 30% más que sus pares del sector privado; sin embargo, la remuneración promedio de las mujeres en el sector público equivale al 77,4% de la de los hombres, por debajo del sector privado, donde la remuneración promedio de las mujeres equivale al 84,1% de la de los hombres, lo que constituye una señal de inequidad salarial por género (cuadro 35).

¹⁹⁰ Si solo se consideran las nóminas que han sido integradas al menos por una mujer, los porcentajes suben al 72,6% (primer nivel) y al 64,3% (segundo nivel), configurándose como un predictor del nombramiento de mujeres en cargos de la ADP (CADP, 2023).

¹⁹¹ Cabe señalar que el SADP presenta una menor participación de mujeres en cargos directivos que el empleo público en general, que es del 44,7% (DIPRES, 2023a). Considerando que el universo de los puestos de la ADP es más acotado que el del estamento de directivos que toma la DIPRES, sería recomendable profundizar en las razones de esta diferencia.

¹⁹² Por ejemplo, el Servicio Nacional de Geología y Minería, la Comisión para el Mercado Financiero y la Junta de Aeronáutica Civil, entre otras instituciones (Universidad de Chile y Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial, 2021).

Cuadro 35. Diferencia salarial promedio entre hombres y mujeres en los sectores público y privado

Variable	Asalariados sector privado	Asalariados sector público
Hombres (CLP\$)	767.691	1.083.833
Mujeres (CLP\$)	645.300	838.685
Brecha de género (%)	-19,0	-29,2

Fuente: Elaboración propia, con base en Encuesta Suplementaria de Ingresos 2021 del INE.

Si la comparación es desagregada por género y se realiza entre empresas de más de 200 servidores públicos y el sector público, que es, de acuerdo con los especialistas, la más apropiada por las dimensiones de las instituciones públicas, la inequidad relativa se mantiene, pues la remuneración promedio de las mujeres en estas empresas equivale al 76,6% de la que perciben los hombres, pero la diferencia entre las remuneraciones que perciben las mujeres entre el sector público y el sector privado prácticamente desaparece (cuadro 36).

Cuadro 36. Diferencia salarial entre hombres y mujeres del sector privado (empresas con más de 200 servidores públicos) y el sector público

	Asalariados de empresas con más de 200 servidores públicos (CLP\$)	Asalariados sector público (CLP\$)	Brecha público-privado (%)
Hombres	990.840	1.083.833	9,4
Mujeres	759.268	838.685	10,5
Brecha género (%)	-30,5	-29,2	

Fuente: Elaboración propia, con base en Encuesta Suplementaria de Ingresos 2021 del INE.

Estos porcentajes son consistentes con los del BM, según los cuales tanto en el sector público como en el sector privado la remuneración de las mujeres en Chile equivaldría al 80% de la de los hombres. Sin embargo, dichas cifras se encontrarían por debajo de las de la región, ya que, según dicha información, la remuneración promedio de las mujeres alcanzaría el 96% de la de los hombres, pero sería ligeramente superior que el porcentaje global, en el que la remuneración de las mujeres equivale al 74% de la de los hombres.¹⁹³

Si en el sector público las escalas son estandarizadas, cabe preguntarse cómo es posible que las mujeres ganen menos que los hombres por desempeñarse en los mismos puestos y realizar las mismas funciones, que es precisamente lo que indica el concepto de brecha salarial. La experiencia piloto de evaluación de puestos con

¹⁹³ Para más información, véase el siguiente enlace: <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard>.

perspectiva de género para la disminución de brechas salariales, realizada por la DIPRES en el Instituto de Seguridad Social, puede arrojar luces al respecto (Bentancor y Ureta, 2018). Este estudio identificó que un mismo puesto de trabajo, con idénticas funciones, podía ser realizado por servidores de diferentes estamentos.¹⁹⁴ La pertenencia a un estamento u otro tiene implicancias en la remuneración. El estudio también mostró que, incluso cuando se trate de funcionarios del mismo estamento, pueden pertenecer a diferentes grados y a cada grado le corresponde una remuneración distinta. En el caso de contrata, que incluye la mayoría de funcionarios de la dotación, cuando la incorporación no obedece a un proceso de reclutamiento y selección (lo que, al cierre de 2022, era del orden de alrededor del 36%, pero que tiene un promedio histórico mayor), habría cierta discrecionalidad y flexibilidad para asimilar el puesto a un grado u otro, por lo que en esa definición podrían operar sesgos de género a nivel inconsciente. Otra forma de aproximarse a la brecha salarial de género que ensayó el mencionado estudio fue identificar puestos equivalentes que, por estar tradicionalmente asociados con hombres o mujeres, presenten situaciones de inequidad. Así, el puesto de ejecutivo/a de plataforma estaba más asociado con las mujeres y, el de prevencionista, con los hombres; pese a que ambos cargos eran equivalentes, al comparar las remuneraciones se encontró una brecha salarial del 20% en perjuicio del que estaba asociado con mujeres (Bentancor y Ureta, 2018).¹⁹⁵

En el caso del régimen por honorarios, existe una amplia discrecionalidad para fijar la compensación en el contrato sin recurrir necesariamente a un proceso de selección, por lo que también allí se presenta un espacio para que actúen los sesgos inconscientes que podrían explicar parte de la brecha salarial.

4. Índices de evaluación del sistema de gestión de recursos humanos

A continuación, se presentan los resultados de los cinco índices específicos de la GRH y el indicador global. Para cada uno de ellos, se ofrece un resumen de los puntos críticos que inciden en el desempeño de cada indicador.

¹⁹⁴ Por ejemplo, los puestos de analista de seguimiento de casos, prevencionistas, ejecutivo/a de plataforma, encargado/a de administración y finanzas, o encargado/a operativo de atención de usuarios eran desempeñados indistintamente, y con las mismas funciones, por profesionales, técnicos/as o administrativos/as.

¹⁹⁵ El estudio también comparó el puesto de prevencionista, que estaban más asociado con los hombres, con el de encargado/a de operación de atención, más relacionado con las mujeres, pero en este caso sucedió lo inverso, aunque la diferencia se podría explicar por otros factores, como una mayor experiencia y responsabilidad sobre las personas a cargo (Bentancor y Ureta, 2018).

Cuadro 37. Índices de calidad del servicio civil y evaluaciones, años 2004, 2014 y 2023

Índice	2004	2013	2023
Eficiencia Cuantifica el grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de gestión de recursos humanos (GRH), así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.	65	80	80
Mérito Mide el nivel en que el sistema de GRH incorpora garantías de uso de criterios de profesionalidad que incrementan la competitividad y la transparencia para seleccionar al postulante más idóneo para el puesto.	60	73	87
Consistencia estructural Evalúa la solidez y la integración del sistema, prestando atención a la coherencia estratégica, la consistencia directiva y de los procesos.	63	68	73
Capacidad funcional Analiza la capacidad del sistema para influir eficazmente en el comportamiento de los servidores públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos.	61	64	70
Capacidad integradora Observa la eficacia con que el sistema logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, servidores públicos y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.	45	50	55
Índice del servicio civil Es el promedio simple de los cinco índices específicos, y mide el desarrollo global de la GRH en el servicio civil.	59	67	73

Nota: promedio lineal de los cinco índices específicos.

4.1. Índice del servicio civil

Desde la última medición de 2013, el índice de servicio civil creció de 67 a 73 puntos, posicionando nuevamente a Chile como líder en la región. Este avance general se explica por la mejora en cuatro de los cinco índices específicos. El índice que tuvo el avance más importante fue el de mérito, que subió 14 puntos. Los índices de consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora tuvieron mejoras más pequeñas. El índice de eficiencia se mantuvo igual que en la medición anterior.

4.2. Eficiencia

Evalúa el grado de optimización de la inversión en recursos humanos 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. Se compone de cuatro puntos críticos (cuadro 38).

Cuadro 38. Índice de eficiencia: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años 2004, 2013 y 2023

No.	Punto crítico	2004	2013	2023
3	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos.	3	4	4
4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	4	5	5
20	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	3	4	4
27	La formación es objeto de evaluación y se extiende a la satisfacción que genera a los participantes, la relación entre resultados y costes, y el impacto que produce en el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	3	3	3

El índice de eficiencia se mantuvo constante en 80 puntos, a pesar de lo cual se ubica como el segundo de mayor puntaje. El rendimiento de este índice se explica porque, a pesar del crecimiento del empleo público, el tamaño que este tiene en relación con la población sigue siendo uno de los más reducidos de la región, además de que el aumento mayoritario de personal se dio en los sectores de salud y educación, donde aumentó la cobertura de profesionales de medicina y docentes. En el caso del gasto público, si bien se advierte un crecimiento significativo, su proporción respecto del gasto total y respecto de los ingresos tributarios sufrió una disminución, manteniéndose constante como proporción del PIB.

La evaluación de la capacitación ha mejorado, reduciéndose de 71,5 a 35% los funcionarios que fueron capacitados, pero no evaluados y aumentando de 23,1 a 56,3% el porcentaje que fue capacitado y recibió evaluación de aprendizaje.

El desafío para el futuro consiste en mantener los estándares de salud fiscal y universalizar las evaluaciones de capacitación.

4.3. Mérito

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 las primeras de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. Se compone de tres puntos críticos (cuadro 39).

Cuadro 39. Índice de mérito: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años 2004, 2013 y 2023

No.	Punto crítico	2004	2013	2023
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	5
11	Se establecen procedimientos y mecanismos de garantía necesarios a lo largo de todo el proceso de incorporación para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo.	3	3	4
14	No existen despidos o rescisiones de empleo que, al afectar puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	3	4	4

En relación con la medición anterior, el índice de mérito subió de 73 a 87 puntos, pasando a ser el que tiene mayor puntaje, lo que se explica por el gran incremento del uso del portal Empleos Públicos para las convocatorias y postulaciones en línea, así como por el aumento de los procedimientos de reclutamiento y selección para cargos de contrata y CT (64% en 2022). En cuanto a las desvinculaciones por cambios de gobiernos, la estabilidad de los puestos de contrata registró un crecimiento, mientras que las peticiones de renuncia de los funcionarios de la ADP se mantienen en proporciones altas. De cara al futuro, la posibilidad de limitar legislativamente aún más las peticiones de renuncia del personal de la ADP de segundo nivel jerárquico –que se vienen reduciendo gradualmente– se presenta como un desafío clave, en particular porque se debe resguardar el equilibrio entre mérito y confianza.

4.4. Consistencia estructural

Mide el grado de solidez y de integración sistémica del servicio civil, y abarca tres dimensiones: i) coherencia estratégica, que es la vinculación de los procesos y las prácticas de gestión del empleo público con las prioridades estratégicas gubernamentales; ii) consistencia directiva, que se refiere al grado de desarrollo de la función de dirección y permite imprimir consistencia transversal a las decisiones en el Estado, y iii) consistencia de procesos, que surge de las diferentes áreas de decisión y abarca la GRH. La consistencia estructural se compone de ocho puntos críticos (cuadro 40).

Cuadro 40. Índice de consistencia estructural: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años 2004, 2013 y 2023

No.	Punto crítico	2004	2013	2023
1	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden regularmente de prioridades y de orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es, con frecuencia, alto.	4	4	3
6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la gestión de recursos humanos (GRH), obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	3	3	4
26	La inversión en formación se realiza mediante planes con base en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	3	3	3
32	Los directivos se responsabilizan y ejercen de manera adecuada sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	3	3	4
33	Los servicios centrales responsables del sistema del servicio civil son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	2	3	4
2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de los recursos humanos existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	4	4	4
8	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	2	3	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	4

El índice de consistencia estructural pasó de 68 a 73 puntos, ubicándose como el tercero de esta medición. Dicho aumento se produce a pesar de que se redujo el margen para la planificación de personal con enfoque estratégico debido a las mayores restricciones presupuestarias y la menor flexibilidad en los regímenes de contrata y honorarios. El crecimiento del índice se explica por el otorgamiento de facultades normativas a la DNSC mediante la Ley 20.955/2016, que consolida su rectoría, así como por el ejercicio de dichas facultades, que incluye el dictado de 11 NAG que, entre otros aspectos, han significado un respaldo significativo para las AGDP y contribuido a elevar su aporte estratégico dentro de los servicios. Dicha ley también ha perfeccionado el SADP, fortaleciendo el CADP y eliminando la figura de los TyP, entre otros aspectos. Los retos futuros incluyen la integración de los sistemas de información de personal y la mejora de la regulación de las distintas calidades jurídicas.

4.5. Capacidad funcional

Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los servidores públicos. Este atributo se forma por la suma de tres aspectos: i) competencia de los RRHH, que alude a la eficacia con que se aseguran niveles adecuados de cualificación profesional en el empleo público; ii) eficacia incentivadora, que refleja el grado en el que las políticas y las prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio, y 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. La capacidad funcional se compone de 14 puntos críticos (cuadro 41).

Cuadro 41. Índice de capacidad funcional: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años 2004, 2013 y 2023

No.	Punto crítico	2004	2013	2023
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	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	4
12	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	3	4	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	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	4
16	La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperados de las personas, acordes con las prioridades y la estrategia de la organización. En consecuencia, los servidores públicos conocen los aspectos de su contribución, por los que serán específicamente valorados.	4	4	4
18	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización y se contrasta con los estándares esperados.	4	4	4
21	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y el desarrollo de competencias.	5	4	4
23	Los criterios y mecanismos de promoción se vinculan con el rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	3	3	3
7	El diseño de los puestos obedece más a criterios de gestión 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 de	3	3	4

No.	Punto crítico	2004	2013	2023
	acuerdo con las necesidades organizativas.			
13	Los mecanismos de movilidad, funcionales y geográficos permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	1	2	3
15	Existe la posibilidad de rescindir la relación laboral por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	3	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	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	3

El índice de capacidad funcional mejoró desde 2013 y pasó de 64 a 70 puntos. Los avances específicos son tres. El primero, es que se ha institucionalizado que los servicios cuenten con perfiles con contenido estratégico y competencias respecto del empleo público y del SADP, a lo que ha contribuido la mejora de la regulación en relación con el informe anterior. En segundo lugar, se ha impulsado la movilidad, especialmente respecto de la cobertura de jefaturas de tercer nivel jerárquico, contándose, asimismo, con la aprobación de procedimientos de movilidad para contrata en casi la totalidad de los servicios. El tercer avance consiste en que la capacitación mejoró en diversos indicadores, ya que se incrementó el número de personas capacitadas, cursos y horas de capacitación, y se redujo el costo per cápita. Una importante contribución para estas mejoras vino dada por la iniciativa CAMPUS Servicio Civil.

Se mantiene el desafío de mejorar la gestión del desempeño para dotarla de mayor contenido estratégico y que permita determinar de manera apropiada el buen desempeño. En el período que va desde el período anterior hasta el período actual también mejoró la retroalimentación, algo que debe ser sostenido y ampliado. En cuanto a las retribuciones, se requiere actualizar un estudio de competitividad salarial, especialmente del personal directivo y profesional, y, en relación con los incentivos al desempeño, el desafío consiste en seguir dotándolos de contenidos estratégicos para lograr un mayor efecto en la mejora del desempeño.

4.6. Capacidad integradora

Evalúa la eficacia con que el sistema del servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas y los intereses de los diferentes actores (dirección, servidores públicos, etc.) para incrementar el sentimiento de pertenencia y reducir la conflictividad. Se compone de cuatro puntos críticos (cuadro 42).

Cuadro 42. Índice de capacidad integradora: valoración de puntos críticos en las evaluaciones, años 2004, 2013 y 2023

No.	Punto crítico	2004	2013	2023
28	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	1	3	3
29	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los servidores públicos en el proyecto organizativo global.	2	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	3
31	El grado de conflictividad laboral no es excesivo ni por el número de conflictos ni por sus efectos o por la contundencia de los medios utilizados.	3	3	3

Entre 2013 y 2023, el índice de capacidad integradora subió de 50 a 55 puntos, lo que lo convierte en el índice de menor puntaje. El aumento se explica por la mejora en la institucionalización del diálogo con los gremios y asociaciones de funcionarios, y por su participación en la gestión, lo que ha sido respaldado por las NAG. Los desafíos se refieren a la mejora y ampliación de la medición del clima laboral o ambientes laborales, y a su utilización para la mejora del clima organizacional, así como también al empleo de herramientas de comunicación interna lideradas por las AGDP.

Conclusiones

Desde el diagnóstico anterior, el proceso de modernización y profesionalización del servicio civil ha seguido consolidándose en las tres áreas de la reforma: institucionalidad del servicio civil, el SADP y el empleo público. Además, la sanción de la Ley 20.955/2016 ha robustecido a la DNSC como entidad rectora del servicio civil, al dotarla de facultades para dictar NAG que establecen estándares de cumplimiento obligatorio en materia de gestión y desarrollo de personas. También el CADP se ha visto fortalecido en este período, ya que se amplió su facultad regulatoria hacia todos los procesos de reclutamiento y selección en los que el SADP participa y respecto del acompañamiento y desarrollo de los funcionarios de la ADP.

En este período, el incremento del alcance del SADP representó pasar de una participación en la selección de 4.536 cargos en 2013 a una correspondiente a 5.141 cargos en octubre de 2023 (Berner, 2023). Este sistema también se benefició de las mejoras introducidas por la Ley 20.955/2016.

En cuanto a la participación de las mujeres en los concursos del SADP, se han mejorado todos los porcentajes: el de postulación, el de mujeres que integran nóminas, el de nóminas integradas por al menos una mujer y el de nombramientos de cargos del primer y segundo nivel jerárquicos. No obstante la mejora en la disminución de la remoción de funcionarios de la ADP de segundo nivel jerárquico en períodos de cambios de gobierno, existe cierto consenso en que las medidas son insuficientes y que las solicitudes de renuncia basadas en la confianza política –en cargos de este nivel– son todavía excesivas. El empleo público también registra progresos. Las NAG vinieron a consolidar el proceso gradual de fortalecimiento de las AGDP de los servicios, estableciendo un piso mínimo de gestión de personas entre la diversidad de servicios.

A continuación, se presentan los principales hallazgos en los diferentes subsistemas. El tamaño del empleo público ha crecido desde el anterior diagnóstico, en particular en los sectores de salud y educación, y tanto en números absolutos como en porcentaje de la población y de la PEA. No obstante, sigue situándose entre los de menor tamaño de la región. Aunque el gasto en personal se ha incrementado en 36%, el porcentaje respecto del gasto público se ha reducido y, en relación con el PIB, se ha mantenido constante.

En cuanto a la diversidad de regímenes de vinculación existentes, el empleo público se encuentra en un punto de inflexión. La carrera funcionaria convertida en categoría minoritaria coexiste con la contrata y el régimen de honorarios. En efecto, estos últimos, a partir de los dictámenes de la CGR y los fallos de la Corte Suprema, que han sincerado el carácter de sus funciones permanentes, han accedido a condiciones de mayor protección frente al cese discrecional, pero sin que cuenten con los mismos beneficios que el régimen de planta ni con una regulación con rango de ley que les confiera una mayor seguridad jurídica. El margen para la planificación estratégica de los RRHH se ha reducido debido a mayores restricciones presupuestarias y a la pérdida de flexibilidad de la contrata y los honorarios a suma alzada, todo esto en virtud de la referida jurisprudencia de la CGR y la Corte Suprema.

Los sistemas de información sobre el personal siguen divididos entre diversas instituciones y se requiere de una mayor articulación de la información y de su disponibilidad para la toma de decisiones y el seguimiento, así como también del alineamiento de las metodologías para su producción. La capacidad de elaborar perfiles de cargos que incorporen competencias se encuentra instalada de manera extendida, si bien su identificación mediante una metodología más sólida sigue constituyendo un reto importante. El reclutamiento a través del portal Empleos Públicos y la postulación en línea a través del mismo portal han crecido significativamente, y su uso se ha generalizado. También se ha avanzado en la

regulación y ejecución de procesos meritocráticos para la incorporación de personal de contrata y CT, los cuales, en 2022, se aplicaron al 64% de dichos ingresos.

En lo que respecta a la gestión de la movilidad, y sobre todo en lo concerniente a las contrata, si bien se han verificado mejoras, no se deben escatimar esfuerzos en orden a seguir fomentando estos mecanismos, extensivos a los funcionarios de planta, tanto dentro de las instituciones como entre las entidades. Más limitados se muestran los avances en cuanto a mecanismos de promoción para las distintas calidades jurídicas, que se encuentran condicionados por las restricciones presupuestarias.

La gestión del desempeño presenta tímidos progresos, pues siguen prevaleciendo su carácter formalista y escaso valor estratégico. Lo anterior ocurre en un contexto en que la DNSC ha realizado un esfuerzo importante para incorporar mejoras a través de la promoción de reglamentos especiales de calificación que ponen énfasis en la generación de metas individuales y la retroalimentación, con lo que se procura generar una mayor dispersión de las calificaciones de los funcionarios de la Lista 1, que todavía se encuentran excesivamente concentradas.

Los mecanismos de gestión grupal del desempeño, como el PMG y el CDC, en los que casi el 100% de los funcionarios perciben el total del incentivo, en la práctica se han convertido en una parte del salario y siguen manteniendo un escaso influjo en la mejora del desempeño. Sin embargo, en lo concerniente al PMG, subsiste su utilidad para instalar capacidades básicas transversales en las instituciones, que se encuentren alineadas con las prioridades estratégicas.

Se ha perfeccionado la regulación de los CD de la ADP, brindando una mayor agilidad al proceso de suscripción y otorgándole un mayor carácter estratégico. Asimismo, se afianzó su seguimiento y evaluación a través del Sistema Informático de Convenios de Desempeño (SICDE), aunque como lo refleja el alto grado de cumplimiento asociado con la percepción de la asignación por ADP (94% de los funcionarios de la ADP lograron el 95% o más de cumplimiento), subsiste el desafío de lograr que el CD tenga mayor incidencia en la producción de resultados relevantes.

En el caso de los funcionarios de la ADP, las remuneraciones se encuentran por debajo de los precios del mercado, aun con la asignación por ADP. Este aspecto es particularmente desafiante en el caso de los cargos de la ADP del sector de salud, particularmente en lo que refiere a los cargos de subdirector/a médico/a, que presentan bajos índices de cobertura.

La gestión de la capacitación, que se desarrolla de forma descentralizada, se encuentra institucionalizada en el servicio civil y ha venido creciendo de forma sostenida, a pesar de que la mayoría de servicios cuentan con recursos presupuestales acotados. Sin embargo, todavía existen espacios de mejora para fortalecer su carácter estratégico y las evaluaciones de las capacitaciones. A este respecto, la participación de la DNSC a través de CAMPUS Servicio Civil, que pone a

disposición una oferta de capacitación en temas estratégicos y de amplio alcance, ha cubierto un vacío y agregado valor para el desarrollo de capacidades.

La participación de las asociaciones de funcionarios en distintos espacios de diálogo, y no solo en relación con la negociación del reajuste de las remuneraciones, es una característica marcada. Por su parte, la participación de las mujeres en el servicio civil ha continuado progresando en todos los subsistemas y, si bien se van reduciendo las brechas en los cargos de la ADP, todavía subsiste el desafío de seguir acortando las diferencias. Veinte años después del inicio de la reforma, hay tres características distintivas del “modelo chileno” que pueden servir de referencia para otros países de ALC: la realización de pilotos, la implementación progresiva y su índole técnica y política.

Recomendaciones

El diagnóstico presentado en las secciones anteriores, así como las conclusiones expuestas, muestran que en estos últimos 10 años el servicio civil chileno ha logrado avances significativos que lo consolidan como líder en la región y una fuente de aprendizajes para otros países de ALC. Sin perjuicio de ello, la continuidad de esta senda exige superar una serie de retos. En este contexto, a continuación se presentan tres grupos de recomendaciones para abordar los desafíos centrales a los que el servicio civil de Chile se enfrenta.

1. Seguir fortaleciendo la rectoría de la Dirección Nacional del Servicio Civil

A pesar de que con la Ley 20.955/2016 la DNSC ha consolidado su rectoría, para darle mayor institucionalidad será preciso avanzar en los siguientes aspectos:

- a. Asegurar el cumplimiento de las NAG que dicta la DNSC por parte de los servicios públicos. Si bien el nivel de cumplimiento de las NAG es bueno, se requiere definir los arreglos institucionales para que el control y la eventual sanción de la CGR ante su incumplimiento sean efectivos.
- b. Crear un sistema integrado de gestión de las personas que incorpore los desarrollos que ha realizado la DNSC e interopere con otros sistemas, principalmente con los de la DIPRES y la CGR, y que cuente con módulos para la gestión de los distintos subsistemas de GRH y provea información para la toma de decisiones en materia de políticas de gestión de personas, así como para efectuar un monitoreo y seguimiento oportuno de las políticas y prácticas de gestión de personas en los servicios.
- c. Redefinir los arreglos institucionales para que se cuente con un espacio de articulación continuo entre la DNSC y la DIPRES, que facilite la toma de decisiones sobre aspectos del empleo público que involucran sus respectivas competencias rectoras.

2. Desafíos comunes del empleo público y la Alta Dirección Pública

Las siguientes recomendaciones apuntan a mejorar aspectos que son clave respecto del empleo público y la gestión de personas en el Estado.

- a. Promover la modificación de la legislación para unificar o armonizar las diversas calidades jurídicas existentes (planta, contrata y honorarios), con

pleno respeto de los derechos laborales de los funcionarios y guardando un sano equilibrio con la búsqueda de flexibilidad organizacional que permita al empleo público su adaptación a los cambios del entorno.

- b. Diseñar y realizar, en determinados servicios, pilotos de procesos de gestión del rendimiento conforme al modelo definido por la DNSC, tanto para el empleo público como para los CD de funcionarios de la ADP, en los que una baja o regular evaluación del desempeño de metas individuales adicionales, carezca de efectos, para el empleo público en cuanto a posibilidades de promoción o continuidad en el empleo y para funcionarios de la ADP, en lo concerniente a la percepción de la asignación por ADP, para dejar espacio a metas más desafiantes y relevantes y según sus resultados, evaluar ajustes a la regulación.
- c. Reformar la metodología de descripción y valoración de puestos y la política salarial en el mediano plazo, de la mano de la armonización de las calidades jurídicas. En el corto plazo, actualizar los estudios sobre competitividad salarial de las remuneraciones de los directivos, incluyendo a los funcionarios de la ADP, así como de los profesionales, y unificar las diferentes asignaciones y bonificaciones que forman parte de las remuneraciones.
- d. En cuanto a los incentivos variables (PMG y CDC), continuar introduciendo mejoras para aumentar su contribución estratégica a través del cumplimiento de estándares ligados con las prioridades de gobierno.
- e. Con base en el mecanismo de gestión de candidatos/as del SADP y otras experiencias internacionales, evaluar la creación de un cuerpo de funcionarios de la ADP y otro de jefes/as de AGDP para conservar el talento y la experiencia adquirida, generar comunidades y optimizar el reclutamiento y la selección.

3. Continuar perfeccionando el Sistema de Alta Dirección Pública

Si bien es cierto que el SADP tiene un nivel avanzado de desarrollo y se encuentra institucionalizado, también lo es que enfrenta desafíos importantes, para cuyo abordaje se presentan las recomendaciones siguientes:

- a. Promover que normativamente se distinga, para efectos de las peticiones de renuncia, entre cargos del primer y el segundo nivel jerárquicos, introduciendo una modificación en estos últimos para que las peticiones de renuncia solo puedan fundarse en razones de desempeño, sea que deriven de incumplimientos de CD o se refieran a circunstancias emergentes.
- b. Priorizar los cargos del primer nivel jerárquico que, por su mayor carácter estratégico, deban seguir siendo seleccionados directamente por el CADP, y delegar los demás, que excedan la capacidad operativa del CADP, a comités de selección “fortalecidos”.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Como referencia de estos comités de selección, pueden tomarse los autorizados por el art. 92 de la Ley 21.647/2023 para cargos no adscritos de segundo nivel jerárquico.

Fuentes de información

Referencias bibliográficas

- Abarzúa, E. y E. Rajevic. 2021. Una propuesta constitucional para garantizar un servicio civil profesional e imparcial para Chile. *Observatorio Económico* 162. Disponible en: <https://www.observatorioeconomico.cl/index.php/oe/article/view/434>.
- Abarzúa, E. y M. Inostroza. 2019. Alta Dirección Pública. Otra vez la Confianza supera al mérito. *Observatorio Económico* 136. Disponible en <https://www.observatorioeconomico.cl/index.php/oe/article/view/13>
- Abarzúa, E., R. Egaña, y E. Paris. 2021. Consulta pública anteproyecto de ley sobre empleo público. Interrogantes al final de un gobierno y cuando se inicia un proceso constituyente. *Observatorio Económico* 153:4-6. Disponible en: <https://doi.org/10.11565/oe.vi153.408>.
- Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson. 2001. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review* 91(5):1369–401. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.91.5.1369>.
- Acuña, J. y J. Bravo. 2023. Informe n.º 27. Ingresos reales del trabajo: quinquenio perdido. Huechuraba, RM: Observatorio de Contexto Económico. Disponible en: <https://ocec.udp.cl/proyecto/informe-no27-ingresos-reales-del-trabajo-quinquenio-perdido/>.
- Alvarado Valenzuela, C. 2022. Reclutamiento de altos directivos públicos en el estado tras la reforma 20.955. Una mirada desde quienes postulan al sistema. Tesis Magister. Santiago de Chile: Universidad de Chile. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/192611>.
- Banco Mundial. 2008. Chile: Estudio de evaluación en profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Volumen I. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/16776/Chile_estudio%20de%20evaluacion_en%20profundida_PMG_2008.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- , 2011. Incentivos para la mejora del desempeño institucional en el sector público chileno. Propuestas para el fortalecimiento de la rendición de cuentas en la gestión y de la eficacia de los incentivos salariales. Programa Anual de Estudios entre el Gobierno de Chile y el Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-163145_doc_pdf.pdf.
- , s/f1. Data Bank. Fuerza laboral, total - Chile. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?end=2022&locations=CL&start=1990>.
- , s/f2. Data Bank. PIB (US\$ a precios actuales) - Chile. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?end=2022&locations=CL&start=1960>.
- Barros, E., A. Weber y D. Díaz. 2018. Convenios de desempeño en la Alta Dirección Pública. Orientaciones de optimización como herramienta de gestión del desempeño. En: I. Aninta I. y S. Razmilic (eds.). *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/investigacion/convenios-de-desempeno-en-la-alta>

[direccion-publica-orientaciones-de-optimizacion-como-herramienta-de-gestion-del-desempeno/](#).

- Bentancor, A. y C. Ureta. 2018. Resultados del proyecto piloto “Promoviendo el diálogo social en Chile: Evaluación de los puestos de trabajo con perspectiva de Género, para la disminución de brechas salariales en el Estado”. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-171745_doc_pdf.pdf.
- Berner, H. 2023. Sistema de Alta Dirección Pública chileno: a 20 años de su creación. Presentación en el Seminario Internacional 20 años Alta Dirección Pública en Chile: Avances y Desafíos. Santiago de Chile, octubre de 2023. Santiago de Chile: Alta Dirección Pública.
- Bravo, J. 2023a. Auge y caída del teletrabajo. *Enfoque Laboral* 23. Disponible en: <https://ocec.udp.cl/proyecto/enfoque-laboral-no23-auge-y-caida-del-teletrabajo/>.
- , 2023b. Descalce de calificaciones en el empleo asalariado del sector público. *Enfoque Laboral* 24. Disponible en: <https://ocec.udp.cl/proyecto/2938/>.
- CADP (Consejo de Alta Dirección Pública). 2007. Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública 2005-2006. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/MEMORIA-CONSEJO-2005-2006.pdf>.
- , 2009. Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública 2007-2008. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/MEMORIA-CONSEJO-2007-2008.pdf>
- , 2015. Memoria del Consejo de Alta Dirección Pública 2013-2014. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/07/MEMORIA-CONSEJO-2013-2014.pdf>.
- , 2023. Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública Año 2022. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2023/09/Informe-Funcionamiento-SADP-al-Congreso-Nacional-2022.pdf>.
- Cai, H., Y. Chen, H. Fang y L. Zhou. 2009. Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment. Cambridge, MA: NBER. Disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w15396/w15396.pdf.
- Cardenau, P. y E. Campero. 2021. Escalar innovaciones en la administración pública. 8 claves para escalar en innovación pública y cómo evitar algunos obstáculos habituales. s/l: Agenda de la Innovación Pública. Disponible en: <https://agendainnovacionpublica.org/wp-content/uploads/2021/03/Escalar-innovaciones-en-la-administracion-publica.pdf>.
- Castro, C., C. Pliscoff, F. Vidal, J. Juretic, J. Ramos, L. Zaviezo et al. 2016. Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del Sector Público. Informe final. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: <https://www.sistemaspublicos.cl/publicacion/estudio-de-diseno-e-implementacion-de-los-incentivos-institucionales-del-sector-publico/>.
- Cerda, R. 2016. Remuneraciones del Sector Público: ¿Son mayores que en el Sector Privado? Documento de Trabajo. *Estudios Públicos* 142. Disponible en: <https://clapesuc.cl/investigacion/doc-de-trabajo-remuneraciones-del-sector-publico-son-mayores-que-en-el-sector-privado-publicado-en-libro-estudios-publicos-no142-otono-2016-del-cep>.
- CGR (Contraloría General de la República). s/fl. Escalas de Remuneraciones Municipal. Base de datos. Santiago de Chile. CGR. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/escalas-de-remuneraciones4>.

- Chamorro, C. y P. Rosende. 2018. Empleo Público en Chile. Nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una agenda 2030. Santiago de Chile: DNSC.
- Chamorro, C., H. Marchant, P. Meier y P. Guerra (eds.). 2018. De la orientación técnica al rol rector: Gestión y Desarrollo de personas en el Estado 2014-2018. Santiago de Chile: DNSC, Consejo para la Transparencia. 2021. Estudio Nacional de Transparencia 2020. Informe Final. Santiago de Chile: Datavoz. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2021/07/Estudio-Nacional-Transparencia-2020.pdf>.
- Cortázar Velarde, J.C. 2011. Aprendiendo a partir de la reforma del Servicio Civil en Chile. Algunas lecciones de interés para país latinoamericanos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 49.
- Cortázar, J.C., J. Fuenzalida y M. Lafuente. 2016. Sistemas de mérito para la selección de directivos públicos ¿Mejor desempeño del Estado? Un estudio exploratorio. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17126/sistemas-de-merito-para-la-seleccion-de-directivos-publicos-mejor-desempeno-del>.
- Cortázar, J.C., M. Lafuente y M. Sanginés (eds.). 2014. *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16871/al-servicio-del-ciudadano-una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en-america>.
- Dahlström, C. y V. Lapuente. 2018. *Organizando el Leviatán*. Barcelona: Ediciones Deusto.
- Dahlström C., V. Lapuente y J. Teorell. 2012. The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly* 65(3):656-68. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/41635262>.
- Darville, P., R. Díaz, J. Fuenzalida, T. Soto y C. Vera. 2018. Evaluación Sistema de Teletrabajo del Instituto Nacional de Propiedad Industrial. Informe de Resultados. Santiago de Chile: DIPRES, Universidad de Chile. Disponible en: <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/16477>.
- Deloitte. 2012. Informe Final: Determinación de Brechas de Compensaciones. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://1library.co/document/q05d0359-informe-final-determinaci%C3%B3n-de-brechas-de-compensaciones.html>.
- DNSC (Dirección Nacional del Servicio Civil). 2007. Orientaciones metodológicas para la elaboración de perfiles de terceros niveles jerárquicos en los servicios públicos. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=079bc461-61f6-4277-9a01-2c10c4de11dc>.
- , 2009. Clima Laboral: Orientaciones para una mejor comprensión y tratamiento en los Servicios Públicos. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=4414fd70-4cf0-4fb4-a305-dbbb912ad578>.
- , 2011. Gestión del desempeño en Servicios Públicos. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=d0e0716b-9485-499e-88e5-e44025fabca5>.
- , 2012. Modelo de gestión de personas para la Administración Central del Estado. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=842c392f-5a29-46d2-81fb-e25b1125707b>.
- , 2013a. Reclutamiento y selección en servicios públicos. Un enfoque basado en evidencia. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp>

[content/uploads/2018/04/2013-Reclutamiento-y-Selecci%C3%B3n-en-Servicios-P%C3%BAblicos-Un-enfoque-basado-en-Evidencia.pdf](https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=2e9487ee-6008-42e2-af7f-1e9174d648fd).

- , 2013b. Barómetro de la Gestión de Personas 2013. Resultados generales de la primera aplicación a servicios públicos y modelo de gestión de personas 2013. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=2e9487ee-6008-42e2-af7f-1e9174d648fd>.
- , 2013c. Resultados estudio exploratorio del acoso en los servicios públicos. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=c826133e-a157-413a-9cda-2eb07bdf10cb>.
- , 2014a. Guía práctica para gestionar la capacitación en los Servicios Públicos. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2014b. Resultados segunda consulta de acoso en los servicios públicos. Santiago de Chile: DNSC, Sub Dirección de Desarrollo de las Personas.
- , 2015a. Orientaciones para la elaboración de un procedimiento de Reclutamiento y Selección. Ingreso a la Administración Central del Estado. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2015b. Estrategia de Planificación Trienal de Capacitación. Período 2016-2018. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://cms.hacienda.cl/intranet/assets/documento/descargar/f523eae5a51b5/1528145386>.
- , 2015c. Orientaciones para la elaboración de un procedimiento de denuncia y sanción del maltrato, acoso laboral y sexual. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2015d. Orientaciones para la elaboración de un procedimiento de egreso para Servicios Públicos. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2015-Orientaciones-para-la-elaboracion-de-un-Procedimiento-de-Egreso-para-Servicios-P%C3%BAblicos.pdf>.
- , 2016a. Orientaciones para la elaboración de un procedimiento de gestión del desempeño. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2016-Orientaciones-para-la-elaboraci%C3%B3n-de-un-Procedimiento-de-Gesti%C3%B3n-del-Desempe%C3%B1o.pdf>.
- , 2016b. Orientaciones para la modificación del Reglamento especial de calificaciones. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=71aa37b8-bdc9-4a5a-9362-741d025df5a5>.
- , 2016c. Orientaciones para la elaboración de un procedimiento de movilidad interna para las contratas. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=40c5d820-e5df-4cb2-a2ae-ef9558091e03>.
- , 2016d. Orientaciones para la elaboración de procedimientos de inducción para Servicios Públicos. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2016e. Altos Directivos Públicos. Modelo de Acompañamiento y Desarrollo. Alta Dirección Pública. 2.ª ed. Diciembre de 2016. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=53e1468c-b116-487f-9a64-9c1a333dbb28>.
- , 2016f. Orientaciones para la elaboración de protocolos de conciliación de la vida personal y familiar con el trabajo. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2016g. Guía Metodológica. Portal Empleos Públicos - Otros Empleos 2016. Santiago de Chile: DNSC.

- , 2017a. Informe de resultados Barómetro Gestión de Personas de la Administración Central del Estado, actualizado con resultados de Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado. Informe Global. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2017b. Compendio de Orientaciones Técnicas en Gestión y Desarrollo de Personas para la Administración Central del Estado de Chile. 2007-2016. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2017c. Instructivo para la implementación de la Inducción de Altos Directivos Públicos. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2017d. Instructivo para la elaboración, suscripción y evaluación de los convenios de desempeño. 2017. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2017e. Alta Dirección Pública. Camino a la profesionalización del Estado (2003-2017). Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: https://www.dt.gob.cl/portal/1626/articles-116255_recurso_11.pdf.
- , 2018a. Análisis Descriptivo Gestión Capacitación en Servicios Públicos 2012-2016. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2018b. Orientaciones para la elaboración de un procedimiento de denuncia y sanción del maltrato, acoso laboral y sexual. Rectoría en Gestión y Desarrollo de las Personas. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://biblioteca.hospitalcastro.gob.cl/attachments/article/419/Actualizaci%C3%B3n-2018-Orientaciones-para-la-elaboraci%C3%B3n-de-un-Procedimiento-de-Denuncia-y-Sanci%C3%B3n-del-Maltrato-Acoso-Laboral-y-Sexual.pdf>.
- , 2019. Orientaciones para la gestión de procesos de formación y capacitación en Servicios Públicos. Rectoría en Gestión y Desarrollo de Personas. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2019/04/2019-Orientaciones-para-la-gestio%CC%81n-de-procesos-de-Formacio%CC%81n-y-Capacitacio%CC%81n-en-servicios-pu%CC%81blicos-VF-02042019.pdf>.
- , 2021a. Cuenta Pública Participativa 2020. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2021/05/Cuenta-Pu%CC%81blica-2020-Servicio-Civil.pdf>.
- , 2021b. Orientaciones para la aplicación de la norma. Cumplimiento de estándares en procesos de reclutamiento y selección. Artículos 13° y 14° de la Resolución n.º 1 del año 2017. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2021/08/nvas_orientaciones_art_13y14_04agosto2021.pdf.
- , 2022a. Planificación Estratégica 2022-2026 Servicio Civil. Informe. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2022b. Orientaciones para el egreso de ADP. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2022/06/Orientaciones-para-el-Egreso-ADP-06-2022.pdf>.
- , 2022c. Informe CAMPUS del Servicio Civil 2019-2021. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2022d. Proceso de Renovación y Reconsideración del Personal a Contrata para el año 2023. Presentación. Santiago de Chile: DNSC, Sub dirección de Gestión y Desarrollo de Personas.
- , 2023a. Reporte datos capacitación por sexo 2016-2023. Mimeo. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2023b. Cuenta Pública Participativa '23 Servicio Civil. Presentación. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2023/06/cuenta_publica_servicio_civil_2023.pdf.
- , 2023c. Cuenta Pública Participativa '23. Presentación. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2023d. Reclutamiento y selección. Presentación. Santiago de Chile: DNSC.

- , 2023e. Plan de Desarrollo ADP 2023. Mimeo. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2023f. Programa + Mujeres, Liderazgo para el Sector Público. Presentación, mayo de 2023. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2023g. Datos RYS 2022, base de datos. Mimeo. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2023h. Reporte EEP-Competencias 18834. Mimeo. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2023i. Resultados Consulta Plan de Trabajo Trienal Concursabilidad 2021-2023. Mimeo. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2023j. Estudio Regional SC-Preguntas-2do. grupo para el BID. Mimeo. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2023k. Estudio Regional SC-Información de base. Mimeo. Santiago de Chile: DNSC.
- , s/f1. Indicadores de Normas de Aplicación General en Gestión y Desarrollo de Personas. Datos abiertos. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/91145f26-d3a6-4529-a5ea-c4f6cbc8de26/page/McRjB>.
- , s/f2. Informe de Egresos Alta Dirección Pública. Datos abiertos. Santiago de Chile: DNSC. https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/949d05a3-35a1-4618-8e71-9f3997765136/page/p_i0nzxx6h7c?s=vkOOaMIWQnw.
- DIPRES (Dirección de Presupuesto). 2014. Programas de Mejoramiento de la Gestión PMG: Evolución 2011-2014 y desafíos futuros. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-163146_doc_pdf.pdf.
- , 2015. Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2005-2014. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-140439_doc_pdf.pdf.
- , 2019a. Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público: Diciembre 2018. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-186719_doc_pdf.pdf.
- , 2019b. Informe Anual del Empleo Público 2018. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-198056_doc_pdf.pdf.
- , 2020a. Resultados de cumplimiento 2019. Mecanismos de Incentivo Institucional. Programas de Mejoramiento de la Gestión. Metas de Eficiencia Institucional. Programas de Mejoramiento de la Gestión de Servicios Adscritos. Metas Anuales de Gestión ligadas al Desempeño, Resultados y Calidad de servicio institucional de la Superintendencia del Medio Ambiente. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-214399_doc_pdf.pdf.
- , 2020b. Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público; Diciembre 2019. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-201457_version_pdf.pdf.
- , 2021. Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público: Diciembre 2020. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-221552_version_pdf.pdf.
- , 2022a. Informe Anual del Empleo Público 2020. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-266176_doc_pdf.pdf.
- , 2022b. Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público: Diciembre 2021. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-269523_version_pdf.pdf.
- , 2023a. Anuario Estadístico del Empleo Público en el Gobierno Central 2013-2022. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15676.html>.

- , 2023b. Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público. Diciembre 2022. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-308380_version_pdf.pdf.
- , 2023c. Estadísticas de las Finanzas Públicas 2013-2022. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-310769_doc_pdf.pdf.
- , 2023d. Informe Anual del Empleo Público 2022. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-314928_doc_pdf.pdf.
- , 2023e. Anuario Estadístico del Empleo Público en el Gobierno Central 2013-2022. Base de datos. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-23223.html>.
- , s/f. Presupuestos. Base de datos. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-2129.html>.
- Dollar, D. y A. Kraay. 2003. Institutions, Trade, and Growth: Revisiting the Evidence. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dumas, V. y M. Lafuente. 2016. Gestión de recursos humanos en el Estado: cómo lograr mejores resultados en salud y educación. En: J. Prat y J. Beverinotti (eds.). *Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana 2007-2013*. Washington, D.C.: BID. pp. 13-66. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Una-mirada-al-gasto-social-en-Centroam%C3%A9rica-Panam%C3%A1-y-Rep%C3%BAblica-Dominicana-2007-2013.pdf>.
- Durán, G., R. Gálvez y K. Narbona. 2016. Salarios en el Sector Público. El mito en torno a los funcionarios del Estado en Chile. *Ideas para el Buen Vivir* 9.
- Durán, G. y M. Kremerman. 2022. Los verdaderos sueldos de Chile. Panorama actual del Valor de la Fuerza del Trabajo usando la Encuesta Suplementaria de Ingresos ESI (2020). Documentos de Trabajo del Área de Salarios y Desigualdad. Santiago de Chile: Estudios de la Fundación SOL. Disponible en: https://fundacionsol.cl/cl_luzit_herramientas/static/adjuntos/6796/VS2021.pdf.
- Echebarría, K. (ed.). 2006. Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Washington, D.C.: BID.
- Egaña, R. 2016. Línea de tiempo: transparencia y probidad pública. Síntesis de un camino. Ponencia en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 8 a 11 de noviembre. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B7524B620B18CEDB052580E3005ECAAB/\\$FILE/eganabal.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B7524B620B18CEDB052580E3005ECAAB/$FILE/eganabal.pdf).
- Egaña, R. y C. Pliscoff. 2020. La gestión pública chilena después del 18-October: Ideas previas y reflexiones futuras. *IdeAs* [Internet] 15. Disponible en: <https://journals.openedition.org/ideas/8429>.
- Espinoza, V. 2017. Sistema de Alta Dirección Pública Chileno: Evolución de un Sistema que se consolida como referente de acceso meritocrático a la Dirección Pública. Ponencia en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 14 al 17 de noviembre. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=cee644e8-c6ae-4c3a-8fa1-cd044b2f0852>.
- Evans, P. y J. Rauch. 1999. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth. *American Sociological Review* 64(5):748-65. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2657374?origin=JSTOR-pdf>.
- Fernández Vergara, A., J. Fuenzalida y C. Castro. 2021. Impacto de sistemas de selección por mérito, el caso de Chile post reforma. En: FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). *Corrupción en América Latina. Análisis comparado y propuestas*

- para enfrentarla. Los casos de Chile, México y Colombia.* Vitacura, RM: FLACSO. Disponible en: <https://imco.org.mx/analisis-comparado-y-propuestas-para-enfrentar-la-corrupcion-en-chile-mexico-y-colombia/>.
- Grindle, M. 2012. *Jobs for the boys. Patronage and the State in Comparative Perspective.* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Henderson, J., D. Hulme, H. Jalilian y R. Phillips. 2003. *Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Structures and Poverty Reduction.* CPRC Working Paper n.º 31. Londres: Chronic Poverty Research Centre.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). s/f. *Proyecciones de población.* Santiago de Chile: INE. Disponible en: <https://www.ine.gob.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/proyecciones-de-poblacion>.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin (eds.). 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos.* Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>.
- Knack, S. y P. Keefer. 1995. *Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures.* *Economics and Politics* 7(3): 207-27. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x>.
- Lafuente, M. 2023. *ADP y Gestión de Personas en el Sector Público Chileno.* Presentación en ADP: Logros, aprendizajes y tareas pendientes, Santiago de Chile, octubre de 2023. Santiago de Chile: ADP.
- Libertad y Desarrollo. 2023. *Sobresueldos ¿camino a repetir la historia? Temas Públicos 1580-2.* Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2023/01/TP-1580-REAJUSTE-SECTOR-PUBLICO-2023-1.pdf>.
- Lira, M.L. 2013. *Impacto del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en la gestión hospitalaria. Un análisis empírico.* En *Estudios Públicos* 131:61-102. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=6cfb1f32-8b11-40dd-a5de-c0e7de0b9ec7>.
- , 2016. *Origen del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile y sus principales logros y desafíos.* Ponencia en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile, 8 al 11 de noviembre.
- Llano, M. 2014. *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile.* Nota Técnica n.º IDB-TN-678. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13802/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-chile>.
- Longo, F. 2002. *Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil.* Barcelona: BID.
- , 2004. *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público.* Barcelona: Paidós.
- , 2013. *Diez años de alta dirección pública en Chile.* Ponencia en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, 29 de octubre al 1 de noviembre. s/l: CLAD. Disponible en: <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uuid=f12effd3-0460-4944-a62e-38ef336e1102>.
- Longo, F. y M. Iacoviello. 2010. *Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina.* Buenos Aires: CLAD.
- Martínez, J. 2022. *Evaluación y eficiencia del gasto público en el contexto de la reforma.* Presentación en el Seminario Reforma Tributaria: Análisis sobre el gasto fiscal y la distribución de la carga impositiva, Santiago de Chile, 27 de julio de 2022. Santiago

- de Chile: DIPRES. Disponible en: http://www.dipres.cl/598/articles-282423_doc_pdf.pdf.
- , 2023. Programa de Mejoramiento de la Gestión. Nuevos desafíos de gestión para los servicios públicos. Presentación, Santiago de Chile, 30 de marzo de 2023. Santiago de Chile: DIPRES. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/598/articles-308594_doc_pdf.pdf.
- Maxfield, S. y B. R. Schneider (eds.). 1997. *Business and the State in Developing Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Miller, S. 2023. *BIDeconomics Chile: Panorama de oportunidades*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/bideconomics-chile-panorama-de-oportunidades>.
- Muñoz, P. y M. Prem. 2022. *Managers' Productivity and Recruitment in the Public Sector*. Rochester, NY: SSRN. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3480718>.
- Naranjo Bautista, S., M. Chudnovsky, L. Strazza, E. Mosqueira y C. Edgardo. 2022. *Mujeres Líderes en el sector público de América Latina y el Caribe: brechas y oportunidades*. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/mujeres-lideres-en-el-sector-publico-de-america-latina-y-el-caribe-brechas-y-oportunidades>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2017. *Compensation of senior managers*. En: *Government at a Glance 2017*. París: OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/compensation-of-senior-managers_5jfrmmrpvf5d.pdf.
- , 2021. *Government at a Glance 2021*. París: OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en.
- , 2023. *Gender equality in public sector employment*. En: *Government at a Glance 2023*. París: OECD Publishing. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3d5c5d31-en/1/3/12/2/index.html?itemId=/content/publication/3d5c5d31-en&csp=6a6aa038f2496de10696e78b24488941&itemIGO=oecd&itemContentType=book>.
- Olivares, E. 2022. *Trabajadores de mayor calificación del sector público tienen sueldos casi 10% inferiores a los del sector privado*. *EX-ANT3* [Internet]. Diciembre 16. Disponible en: <https://www.ex-ante.cl/trabajadores-de-mayor-calificacion-del-sector-publico-tienen-sueldos-casi-10-inferiores-a-los-del-sector-privado/>.
- Otero, C. y P. Muñoz. 2022. *Managers and Public Hospital Performance*. Job Market Paper. Disponible en: https://cristobalotero.github.io/files/JMP_CO.pdf.
- Paris Horvitz, E. 2019. Capítulo 8 *Nuevos horizontes para la meritocracia: La Reforma al Servicio Civil y la Alta Dirección Pública*. En: E. Paris y J. Rodríguez (eds.), *Apurando el paso. 10 experiencias de Reforma y Modernización del Estado en Chile*. Santiago de Chile: Universitaria: Ediciones FLACSO-Chile. Disponible en: <https://econ.uchile.cl/uploads/publicacion/f72fb29a31b24a1e08d3929f6ab31ea783010cfc.pdf>.
- Peftouloglou, B. 2015. *La definición de metas y evaluación del desempeño de directivos públicos en Chile*. Ponencia en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lima, Perú, 10 al 13 de noviembre. s/l: CLAD. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/74EBC74153D70B030525809500591D3B/\\$FILE/peftolad.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/74EBC74153D70B030525809500591D3B/$FILE/peftolad.pdf).
- Pizarro, X, C. Pliscoff, J. Fuenzalida y E. Alvarado. 2021. *Propuestas para una Política de Teletrabajo en el Estado de Chile*. Nota Técnica. Santiago de Chile: CSP.

- PUC (Pontificia Universidad Católica) de Chile. 2022. Resultados Encuesta Nacional Bicentenario UC 2022. Santiago de Chile: UC. Disponible en: <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/resultados-encuesta-nacional-bicentenario-uc-2022/>.
- PUC (Pontificia Universidad Católica) de Chile/CPPUC (Centro de Políticas Públicas de la UC). 2013. Informe Final Convenios de Desempeño. Rediseño de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos. Santiago de Chile: UC. Disponible en: <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/informe-final-convenios-de-desempeno-redisenio-de-los-convenios-de-desempeno-de-los-altos-directivos-publicos/>.
- Porrúa, M., M. Lafuente, E. Mosqueira, B. Roseth y AM Reyes (eds.). Transformación digital y empleo público. El futuro del trabajo del gobierno. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/transformacion-digital-y-empleo-publico-el-futuro-del-trabajo-del-gobierno>.
- Quiroga, M.F., N. Guerrero y S. Schuster. 2014. El caso del reajuste salarial en el sector público chileno (2010): Una aproximación desde el análisis de discurso. *Polis* (Santiago) 13(38). Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-65682014000200024&lng=pt&nrm=iso&tlng=es.
- Rajevic, E. 2017. Textos Legales sobre gestión de personas y empleo público en Chile. Santiago de Chile: DNSC.
- , 2018. La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo. En: I. Aninat y S. Razmilic (eds.). *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización*. Santiago de Chile: CEP. pp. 403-32. Disponible en: https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/libro_un_estado_para_la_ciudadania_cep_2018.pdf.
- , 2021a. Empleo público y Alta Dirección Pública en Chile: al medio del camino. En: V. Pinilla y J. Inostroza (eds.). *Un Estado para las personas: propuestas de transformación*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- , 2021b. La Administración Pública chilena ante una nueva Constitución: Entre Mayer y Werner. *Icade* 112(2021):1-14. Disponible en: <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistaicade/article/view/17530>.
- Ramos, C., M. Llano y M. Iacoviello. 2017. Alta Dirección Pública Latinoamericana: marchas y contramarchas. *Revista de Gestión Pública* 6(2). Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/324731678_Alta_direccion_publica_latinoamericana_marchas_y_contramarchas.
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi. 2004. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth* 9(2):131-65.
- Sacks, A. 2010. Procedural Justice, Service Delivery, Approval for the Incumbent and Trust in Government. Washington, D.C.: Banco Mundial. Documento inédito.
- Schuster, C., J. Fuenzalida, J. Meyer-Sahling, K. Sass Mikkelsen y N. Titelman. 2020. Encuesta Nacional de Funcionarios en Chile. Evidencia para un servicio público más motivado, satisfecho, comprometido y ético. Londres: University College London, CSP, Servicio Civil, The University of Nottingham y Roskilde University. Disponible en: https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2020/01/encuesta-nacional-de-funcionarios-informe-general-final-14012020_compressed.pdf.
- Schuster, C., J. Fuenzalida, M. Rojas Wettig, K. Sass Mikkelsen, S. Naranjo y J. Meyer-Sahling. 2023. Hacia una función pública más inclusiva, meritocrática y motivada: La Encuesta Nacional de Funcionarias y Funcionarios Públicos 2023. Washington, D.C.:

- BID, University College London, Blavatnik School of Government University of Oxford, Center for People Analytics in Government, Servicio Civil.
- Silva, F. 2017. Presente y futuro: Alta Dirección Pública en Chile. Ponencia en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España. 14 al 17 de noviembre. s/l: CLAD.
- Soto, T., M. Andrade, M.A. Pavez, J. Inostroza, S. Depolo, E. Alvarado, J. Fuenzalida y A. Barahona. 2021. Manual de Teletrabajo para Organizaciones Públicas en Chile. Santiago de Chile: CSP. Disponible en: <https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2021/11/manual-de-teletrabajo-en-el-sector-publico.pdf>.
- Strazza, L. 2022. Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú 2022. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-peru-2022>.
- SUSESO (Superintendencia de Seguridad Social). 2021. Minuta Temática de Seguridad Social: Riesgo Psicosocial Laboral en Chile. Resultados de la aplicación del Cuestionario SUSESO/ISTAS21 en 2020. Santiago de Chile: SUSESO. Disponible en: <https://www.suseso.cl/607/w3-article-671358.html>.
- Touzet, C. 2023. Teleworking through the gender looking glass: Facts and gaps. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers* n.º 285. Disponible en: <https://www.oecd.org/publications/teleworking-through-the-gender-looking-glass-8aff1a74-en.htm>.
- Universidad Alberto Hurtado. 2021. Observatorio de Huelgas Laborales. Informe de Huelgas Laborales en Chile 2021. Santiago de Chile: UAH.
- Universidad Alberto Hurtado/Facultad de Economía y Negocios. 2017. Encuesta Anual para el Diagnóstico de las Relaciones Laborales en la Administración Central del Estado. ENCLACE. Informe de Resultados Primera Aplicación 2016. Santiago de Chile: UAH.
- Universidad Andrés Bello. Instituto UNAB de Políticas Públicas. 2022. Informe. Estimación del costo de traspaso de Contrataciones de honorario a Contrata en el sector público. Villa del Mar: UNAB. Disponible en: <https://ipp.unab.cl/publicacion/estimacion-del-costo-de-traspaso-de-Contrataciones-de-honorario-a-Contrata-en-el-sector-publico/>.
- Universidad de Chile/CSP (Centro de Sistemas Públicos). 2021. Servicio Civil. Estudio Participación de las Mujeres en el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). Informe final. Octubre 2021. Santiago de Chile: CSP. Disponible en: <https://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2022/02/sc-mujeres-informe-final-vf.pdf>.
- Van de Walle, S., S. Van Roosebroek y G. Bouckaert. 2005. Annex: Data on Trust in the Public Sector". Documento preparado para la reunión ministerial de la OCDE: Strengthening Trust in Government del 28 de noviembre. París: OCDE.
- Weber, A. 2020. Remuneraciones en el Sistema de Alta Dirección Pública y observaciones a la Reforma Constitucional que fija altas rentas en el Estado. Presentación, Valparaíso, 22 de enero de 2020. Santiago de Chile: DNSC. Disponible en: https://www.senado.cl/senado/site/docs/20200124/20200124124634/presentacion_a_dp.pdf.

Normativa

- Ley 18.575/1986 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LBCAE) cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. 1/19.653.

- Ley 18.834/1989 que aprueba el estatuto administrativo cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. 29/2004.
- Ley 19.023/1991 que crea el Servicio Nacional de la Mujer.
- Ley 19.185/1992 que reajusta remuneraciones del sector público, concede aguinaldo de navidad y dicta otras normas de carácter pecuniario.
- Ley 19.296/1994 que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado.
- Ley 19.429/1995 que otorga reajuste de remuneraciones a trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala y otros beneficios de carácter pecuniario.
- Ley 19.553/1998 que concede asignación de modernización y otros beneficios que indica.
- Ley 19.863/2003 sobre remuneraciones de autoridades de gobierno y cargos críticos de la administración pública y da normas sobre gastos reservados.
- Ley 19.880 que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.
- Ley 19.882/2003 de nuevo trato laboral (LNTL).
- Ley 19.896/2003 que introduce modificaciones al Decreto Ley 1.263/1975 orgánico de administración financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal.
- Ley 20.005/2005 que tipifica y sanciona el acoso sexual.
- Ley 20.348/2009 que resguarda el derecho a la igualdad en las remuneraciones.
- Ley 20.501/2011 de calidad y equidad de la educación.
- Ley 20.607/2012 que modifica el Código del Trabajo, sancionando las prácticas de acoso laboral.
- Ley 20.609/2012 que establece medidas contra la discriminación.
- Ley 20.820/2015 que crea el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y modifica las normas legales que indica.
- Ley 20.940/2016 que introduce modificaciones sustantivas al sistema de relaciones laborales.
- Ley 20.955/2016 que fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil y fortalece el Sistema de Alta Dirección Pública.
- Ley 21.040/2017 que crea el Sistema de Educación Pública.
- Ley 21.074/2018 de fortalecimiento de la regionalización del país.
- Ley 21.120/2018 que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género.
- Ley 21.356/2021 que establece la representación de género en los directorios de las empresas públicas y sociedades del Estado.
- Ley 21.456/2022 que reajusta el monto del ingreso mínimo mensual, así como la asignación familiar y maternal, y el subsidio familiar, otorga un subsidio temporal a las micro, pequeñas y medianas empresas en la forma que indica, y establece un aporte compensatorio del aumento del valor de la canasta básica de alimentos
- Ley 21.180/2019 sobre transformación digital.
- Decreto 69/2004: Reglamento sobre Concursos del Estatuto Administrativo.
- Decreto 88/2007 del Ministerio de Hacienda que establece un nuevo reglamento del premio anual por excelencia institucional.
- Decreto 172/2014 del Ministerio de Hacienda que aprueba un nuevo reglamento que regula los convenios de desempeño para los Altos Directivos Públicos.
- Decreto Exento 5.276/2012 que aprueba el texto oficial del Código del Trabajo.
- Decreto Exento 347/2022 que aprueba el PMG 2023.
- Decreto Ley 249/1974 que fija la Escala Única de Sueldos para el personal que señala.

- Decreto Ley 3.551/1981 que fija normas sobre remuneraciones y sobre personal para el sector público.
- Decreto Supremo 1.825/1998 que aprueba el reglamento de calificaciones del personal afecto al estatuto administrativo.
- Dictamen CGR 085700N16, 28.11.2016, que imparte instrucciones y establece criterios complementarios para la aplicación de los dictámenes n.º 22.766 y 23.518, ambos de 2016, de este origen.
- Dictamen CGR E173171N22, 10.01.2022, que imparte instrucciones respecto de las contrataciones a honorarios en los órganos de la administración del Estado.
- Dictamen CGR E288160N22, 15.12.2022, que aclara los efectos del dictamen n.º E173171, de 2022, que impartió instrucciones respecto de las contrataciones a honorarios en los órganos de la administración del Estado, en atención a lo dispuesto en el artículo 15 de la ley n.º 21.516, de Presupuestos del Sector Público para el año 2023.

Entrevistas

Las entrevistas se realizaron entre mayo y junio de 2023.

Nombre y apellido	Institución	Cargo
Felipe Melo	Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC)	Director Nacional
Danae Mlynarz		Sub Directora de Alta Dirección Pública
Mariana George Nascimento		Secretaria Técnica del Consejo de Alta Dirección Pública
Francisco Silva		Jefe de la División Jurídica
Pedro Guerra		Sub Director de Gestión y Desarrollo de Personas
Cristóbal Valdivieso		Jefe del Área de Consultoría en Gestión y Desarrollo de Personas
Ewald Landsberger	Corporación de Fomento de la Producción	Subgerente de Personas y Desarrollo
Gonzalo Ponce	Fondo Nacional de Salud	Jefe de la División de Gestión y Desarrollo de Personas
Francisco Cabellos	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Subdirector de Personas
Rodrigo Capelli	Instituto Nacional de Deportes	Jefe del Departamento de Gestión y Desarrollo de las Personas
René Navarro	Tesorería General de la República	Jefe de la División de Gestión y Desarrollo de Personas
Carolina Aguilera	Servicio de Impuestos Internos	Jefa del Departamento de Desarrollo Organizacional
Claudio Osorio	Dirección General de Promoción de Exportaciones	Jefe del Departamento de Gestión de Personas
Valentina Aravena	Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado	Jefa de Gestión y Desarrollo de Personas
Lorena Osorio	Junta Nacional de Jardines Infantiles	Encargada del Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas

Emilio Valenzuela	Defensoría Penal Pública	Jefe de Gestión y Desarrollo de Personas
Michel Hernández	Dirección de Vialidad	Subdirector de Gestión, Desarrollo de Personas y Administración
Juan Francisco Cantillana	Comisión para el Mercado Financiero	Director General de la Dirección General de Personas
María Eugenia Elizalde	Dirección de Presupuestos	Jefa del Subdepartamento de Gestión y Desarrollo de Personas
Jorge Carvallo	Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo	Director del Departamento de Gestión de Personas
Ruth Saavedra	Servicio de Salud Maule	Subdirectora de Recursos Humanos
Rodrigo Lavanderos	Subsecretaría para las Fuerzas Armadas	Jefe de la División Administrativa
Enrique Rajevic		Experto
Rodrigo Egaña		Experto, ex Director Nacional DNSC
José Pérez Debelli	Agrupación Nacional de Empleados Fiscales	Presidente

Anexo 1. Resumen de hallazgos, por subsistema de gestión de recursos humanos

A continuación, se presenta un resumen de los principales hallazgos de 2013 y 2023 en cada uno de los subsistemas de GRH, que luego se analizan en detalle.

Resumen de los principales hallazgos en materia de gestión de recursos humanos, por subsistema, años 2014 y 2023

2013	2023
Planificación	
Puntaje: 80	Puntaje: 80
<i>Coherencia estratégica</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Dificultades en cuanto a la coherencia estratégica en la planificación de personal debido a dos factores: <i>i)</i> rigidez proveniente de la sujeción de las estructuras a las leyes que aprueban las plantas y al estricto control presupuestario de las dotaciones, fuertemente centralizado en la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y <i>ii)</i> utilización de las modalidades de contrata y honorarios como una salida para flexibilizar la gestión de plantas. 	<ul style="list-style-type: none"> • El margen para la planificación de personal con enfoque estratégico se ha reducido. • La planificación de las dotaciones de personal se coordina a partir de la gestión presupuestaria con la introducción de algunos criterios estratégicos, pero con mayores restricciones presupuestarias. • Se ha restado flexibilidad al limitarse las desvinculaciones de las calidades jurídicas de contrata y honorarios a sumaalzada fruto de la jurisprudencia de la CGR y de la Corte Suprema.
<i>Sistemas de información</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Los sistemas de información relacionados con el personal se encuentran en manos de varias instituciones, como el Sistema de Gestión Financiera del Estado (SIGFE) de la DIPRES y el Sistema de Administración de Personal del Estado (SIAPER) de la Contraloría General de la República (CGR). 	<ul style="list-style-type: none"> • Continúan divididos los sistemas de información entre la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), la DIPRES y la CGR, aunque también manejan sistemas de información sobre personal público los ministerios de Hacienda, Economía y Trabajo; el Instituto Nacional de Estadísticas (INE); la Superintendencia de Pensiones, y la Subsecretaría de Desarrollo

2013	2023
<ul style="list-style-type: none"> • La falta de integración y los registros múltiples dificultan la gestión de recursos humanos (GRH). 	<p>Regional y Administrativo (SUBDERE).</p> <ul style="list-style-type: none"> • A la fecha de corte del presente informe se ha instalado una mesa de trabajo presidida por el INE para revisar las metodologías y la integración de la información.
<i>Eficacia de la planificación</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • El estricto control de la DIPRES sobre las dotaciones evitó situaciones de excedentes o déficits significativos; sin embargo, pudo generar carencias de personal que se abordaron mediante contrataciones flexibles (contrata y honorarios). • Si bien el reducido tamaño del Estado chileno es una característica reconocida ampliamente, entre 2001 y 2010 el empleo público se incrementó de forma sostenida en un 36%. • El empleo público en el gobierno central representaba el 1,1% de la población total (2011), con un aumento del 0,17% desde 2004. • Es de destacar la longevidad del personal debido a la inexistencia de jubilación obligatoria. • Tendencia al aumento de directivos, profesionales y técnicos, cuyo cupo pasó del 63% en 2002 al 70% en 2011. 	<ul style="list-style-type: none"> • El empleo público ha crecido como participación de la población (del 1,7% en 2014 al 2,8% en 2022), pero aun así tiene una de las tasas más bajas de la región. Representa el 9% del empleo total, por debajo del promedio de América Latina y el Caribe (ALC) (11%) y del ámbito internacional (17%). • El crecimiento del personal del gobierno central entre 2014 y 2022 fue del 49,2%, (un 20,7% sin considerar los Servicios de Salud [SERSAL] y los Servicios Locales de Educación Pública [SLEP]), con un crecimiento anual promedio del 2,43%. • El gasto en personal se incrementó en un 35,8% entre 2014 y 2022, pero se ha reducido respecto del gasto público (del 23,3% en 2014 al 21,2% en 2022), y en relación con los ingresos totales (del 21,3% en 2014 al 17,97% en 2022). • La proporción de funcionarios mayores de 65 años se ha mantenido constante, pues pasó del 2,9% en 2014 (6.675 personas) al 2,8% en 2022 (10.280 personas). • La tecnificación de dotaciones creció. El porcentaje del estamento directivo, profesional y técnico ascendió del 73,9% en 2014 al 78,3% en 2022.

2013	2023
<i>Planificación integral</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Según el Barómetro de Gestión de Personas de 2013 (Barómetro 2013) la mitad de los servicios declaró estar en un nivel medio de desarrollo del modelo de gestión de personas (que tiene carácter articulado y estratégico). • El componente de políticas de gestión de personas, con un enfoque estratégico, exhibía un nivel de desarrollo del 35%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorgaron facultades normativas a la DNSC en 2016, y en 2017 se dispuso elevar el nivel organizacional de las Áreas de Gestión y Desarrollo de Personas (AGDP) de los servicios, junto con la aprobación de una política de gestión y desarrollo de personas. Estas acciones han respaldado la institucionalización de una GRH cohesionada y con enfoque estratégico, aunque persisten diversos desafíos.
Organización del trabajo	
Puntaje: 60	Puntaje: 73
<i>Estructura de puestos</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • La situación de rigidez de las plantas dificultaba la adecuación de los cargos a las nuevas funciones que iban incorporando los servicios, ante lo cual se había recurrido a las figuras de contrata y honorarios. • Existía una política deliberada de no obligar a cubrir vacantes sobre la base de las definiciones de planta ni a desarrollar manuales que detallen las responsabilidades y funciones de cada cargo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El personal de planta continúa perdiendo peso relativo con respecto al total del personal del gobierno central (del 27,5% en 2014 al 22,2% en 2022), en contraposición con lo que sucede con el personal bajo contrata (del 47,7% en 2014 al 54,5% en 2022). • Las modalidades de contrata y honorarios se han ido asimilando gradualmente a las características de las plantas por efecto de la jurisprudencia de la CGR y de la Corte Suprema. • Especialmente a través de leyes de presupuestos, el personal bajo honorarios se ha ido trasladando de manera progresiva hacia la modalidad de contrata, lo que se ha fortalecido mediante decretos y circulares.
<i>Diseño de puestos y perfiles</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • La definición de perfiles era una práctica habitual. El diseño de los puestos (perfiles de cargos) del empleo público consideraba aspectos estratégicos, los cuales se encontraban actualizados en 2013. • La DNSC actualizó en 2013 la antigua metodología de 2007 para 	<ul style="list-style-type: none"> • El diseño de puestos, con inclusión de aspectos estratégicos, se actualizó en 2016 y fue ampliamente institucionalizado en la mayoría de los servicios, aunque en algunos la elaboración de perfiles ocurre durante el proceso de reclutamiento. • En el caso del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), el

2013	2023
<p>que los servicios identifiquen competencias en los perfiles de cargos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los perfiles de los cargos de la Alta Dirección Pública (ADP) combinaban competencias genéricas y específicas. 	<p>Reglamento de Convenios de Desempeño de 2014 definió la inclusión de desafíos y lineamientos estratégicos en los perfiles, lo cual quedó institucionalizado desde entonces. Además, a partir de 2022, los perfiles de empleo público y SADP comenzaron a incorporar lenguaje neutro o inclusivo.</p>
Gestión del empleo	
Puntaje: 67	Puntaje: 77
<i>Igualdad y mérito en el acceso</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • La difusión abierta y transparente de las convocatorias a través del portal www.empleospublicos.cl creció significativamente desde su creación en 2009. • En el caso del SADP las postulaciones se realizaban de forma obligatoria desde su inicio a través del Sistema de Postulación en Línea. • Las postulaciones presentaban fluctuaciones atribuibles a la reducción de postulaciones en vísperas de un cambio de gobierno. • Hubo una apertura del SADP para atraer postulantes del sector privado, flujo que se mantuvo constante en alrededor del 58%. Se trata de un indicador destacado de renovación de la ADP. • Se corría el riesgo de que el sistema se desvirtuara, entre otras razones, por el uso de designaciones transitorias o provisorias de directivos. • El acceso a planta a través de concursos era excepcional, salvo en algunas instituciones (como el Servicio de Impuestos Internos). • La incorporación de personal de contrata no requería legalmente la realización de procesos de selección, sino que dependía de la decisión discrecional de la autoridad del servicio. • Según resultados del Barómetro 2013, la mitad de los puestos de contrata incorporados en 2012 se habría cubierto mediante 	<ul style="list-style-type: none"> • Se advierte un crecimiento significativo del uso del portal Empleos Públicos. Entre 2014 y 2022 este creció un 375% en convocatorias, un 317% en vacantes ofrecidas y un 1.128% en la cantidad de postulaciones. Desde 2017 su uso es obligatorio. • Las postulaciones en línea pasaron de representar el 29,2% del total de presentaciones en 2014 al 84,8% en 2022. • El porcentaje de mujeres postulantes pasó del 44% en 2014 al 53% en 2022. • En el SADP, a partir de la Ley 20.955/2016, se incrementó en un 33% los postulantes (por remover barreras de entrada y aumentar condiciones de mayor justicia organizacional, transparencia y mérito) y de ellos específicamente cerca de cuatro, postulan gracias a que se eliminó la figura del transitorio. • La postulación del sector privado en el SADP sí ha caído ligeramente del 58% al 53%. • El porcentaje de postulantes mujeres pasó del 23,5% en 2014 al 27,4% en 2022 y a la fecha de la cuenta participativa de 2022 se ha llegado al 31%.

2013	2023
<p>procesos de reclutamiento y selección, aún sin ser estos obligatorios.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se le atribuye cada vez más legitimidad al SADP, lo que se evidencia porque, ante un cambio de signo político de la coalición gobernante, persiste la confianza en la exigibilidad del sistema como instancia de selección de puestos directivos, y también debido al incremento de la cobertura de más servicios y especialmente de cargos no adscritos. 	
<i>Calidad de la selección</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • La medición de competencias (incluidas en los perfiles de cargos) en los procesos de reclutamiento y selección es de ejecución descentralizada. De acuerdo con el Barómetro 2013, el 42% de los servicios declaró que se realizaban procesos de reclutamiento y selección de las contrataciones basados en perfiles, lo que significa que al menos el 58% de los servicios no recurría a la medición de competencias en los procesos de selección de contrataciones. • Desde los inicios, las empresas consultoras a cargo de los procesos de reclutamiento y selección medían las competencias genéricas del perfil de los funcionarios de la ADP. 	<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de los servicios mide competencias, ya sea que externaliza la evaluación en empresas consultoras o las realiza con psicólogos internos, aunque su aplicación es heterogénea en función de la disponibilidad de recursos financieros y humanos. • En la ADP se ha consolidado la evaluación de competencias a cargo de empresas consultoras. • Desde 2019, cuando se puso en marcha un nuevo modelo de competencias, se ha exigido la certificación del equipo de las consultoras que utilizan dicho modelo. • La evaluación de competencias se ha extendido a los profesionales expertos que intervienen en los comités de selección de los funcionarios de la ADP de segundo nivel jerárquico; su evaluación comenzó en 2022.
<i>Movilidad</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Hay pocas posibilidades para la movilidad del personal de planta, debido a barreras legales. • El Estatuto Administrativo (EA) prohíbe la movilidad interinstitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • A pesar de restricciones en la movilidad de planta, esta se ha incrementado en las jefaturas de departamento, de acuerdo con la Resolución 1/2017 de la DNSC. La movilidad horizontal entre instituciones sigue siendo un desafío pendiente.

2013	2023
<ul style="list-style-type: none"> • En relación con la movilidad para personal de contrata, el EA los habilita a presentarse a los cargos de tercer nivel jerárquico, siempre que, además de cumplir con los requisitos, los postulantes se hayan desempeñado tres años bajo tal modalidad. • De acuerdo con el Barómetro 2013, la movilidad del personal de contrata era uno de los elementos menos desarrollados, con un logro del 27%. • Otra opción para promover la movilidad del personal de contrata era la posibilidad de recontrataciones en grado superior y hacia funciones de mayor responsabilidad, y se fomentaba la adopción de estas modalidades por parte de los servicios a través de procedimientos que debían incluirse en sus políticas internas de gestión de personas, en consonancia con las directrices del Instructivo Presidencial 003/2013. Este instructivo impulsaba políticas descentralizadas de gestión de personas en la Administración Central del Estado, precisando que dicho procedimiento debía resguardar que estas acciones concilian las necesidades de la institución y el presupuesto con las capacidades de las personas. • En cuanto a la movilidad horizontal de la ADP, poco más del 50% de los nombrados no eran titulares del cargo. 	<ul style="list-style-type: none"> • En el Plan Trienal 2021-2023 los servicios se comprometieron a concursar 241 vacantes de planta correspondientes a jefaturas de departamento o equivalentes para 2021, y 372 para 2022, de las cuales se logró concursar el 32,8% y el 25,5%, respectivamente. • La movilidad interna para las contrata está respaldada por procedimientos aprobados al 2017 en el 95% de los servicios. • La DNSC ha iniciado un programa piloto con financiamiento del MH denominado “CoLabora.Gob”, para promover la colaboración y la movilidad entre los funcionarios públicos de distintas instituciones. • En la ADP hay una movilidad significativa, que asciende al 39,5% en primer nivel jerárquico y al 19,5% en el segundo nivel, en cuyo caso las personas postulantes provienen de cargos previos en 2023.
<i>Desvinculaciones</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • La marcada estabilidad en el empleo de la carrera constituye “una verdadera inamovilidad funcionaria”, pues no existe, respecto de la planta, posibilidad alguna de remociones por razones políticas, ni en la práctica tampoco por razones técnicas, económicas u organizativas. • Inexistencia de la jubilación obligatoria en el empleo público, lo 	<ul style="list-style-type: none"> • Continúa la protección legal a los puestos de planta, sin posibilidad de cese arbitrario. • Se ha reducido el aumento del cese por otros motivos (lo que incluye la falta de renovaciones de las contrata); el incremento ha sido del 5,2% en 2022 en comparación con el año anterior, debido al influjo de la jurisprudencia restrictiva de la CGR y la

2013	2023
<p>que llevaba a que los funcionarios prolongasen el ejercicio de sus funciones hasta edades avanzadas. Esto, a su vez, impulsó la creación de diversos incentivos para el retiro.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En cuanto al personal de contrata, si bien en promedio tenía una alta permanencia y una baja rotación, parecía sensible a los cambios de gobierno, como sugería el indicador de cese por otros motivos, que incluye la falta de renovaciones de las contrata. • En el caso del SADP, hubo un aumento de las desvinculaciones con ocasión de cambios de gobierno, a través de peticiones de renuncia, sin que tengan relación con el grado de cumplimiento de compromisos de desempeño y sin consideración a los altos costos que suponía la reiteración de los concursos. • Duración promedio de los nombramientos de la ADP era de 2,2 años. 	<p>Corte Suprema (En 2010 el aumento de ceses por esa causal respecto del año inmediatamente anterior había sido del 79,7%; en 2014, del 37,3% y en 2018, del 60,6%).</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el SADP, la proporción de remociones disminuyó del 34,4% en 2014 al 19,2% en 2022, y –cuando se analiza la situación por niveles jerárquicos–, se observa una variación del 49,1 al 52,8% en el primer nivel y del 32,4 al 15,6% en el segundo nivel. • En los primeros 15 meses de cambios de gobierno, considerando todas las causas de cese, la salida promedio de la ADP del primer nivel asciende al 63%, cifra que se eleva al 68,5% en el último cambio de gobierno. Para el segundo nivel, el promedio es del 35%, con un 34,98% en el último cambio de gobierno. • Se ha incrementado la permanencia en la ADP, que pasó de 2,2 años en 2014 a 3 años en 2022.
Gestión del rendimiento	
Puntaje: 73	Puntaje: 73
<i>Planificación y seguimiento del rendimiento</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • La gestión del desempeño individual se basaba en un sistema de calificaciones formalista con sesgo benevolente. La DNSC desarrolló un modelo integral, que incluye la planificación, la dirección, la evaluación, la propuesta de mejora y la retroalimentación, y lo consolidó como parte del PMG. • El sistema, incorporado en el PMG, fue cuestionado por su bajo contenido estratégico y sus metas de fácil alcance, lo cual convertía el incentivo en parte del salario fijo. Entre 2010 y 2013 hubo intentos de reorientación estratégica, pero persistieron las críticas. • El Convenio de Desempeño Colectivo (CDC) también fue objeto de críticas debido a las metas de baja exigencia, lo cual permitía que la mayoría obtuviera el 100% del incentivo. La evaluación del 	<ul style="list-style-type: none"> • El empleo público aún conserva un reglamento general de calificaciones formalista, aunque la DNSC ha impulsado la incorporación del modelo de gestión del desempeño en los servicios, promoviendo las metas de desempeño individual y la retroalimentación. • Ganaron mayor impulso los lineamientos establecidos por los instructivos presidenciales y los modelos de políticas de gestión del desempeño, gracias a la Resolución 2/2017 de la DNSC, que estableció estándares obligatorios. En la Encuesta Nacional de Funcionarias y Funcionarios Públicos 2023 (ENF 2023), el 71% de los funcionarios indicó que se discutieron objetivos antes de su última evaluación. • En 2018, el 82% de los servicios declaraba tener un

2013	2023
<p>desempeño de la ADP enfrentó cuestionamientos por su formalismo, el predominio de indicadores de procesos y la escasa vinculación con el perfil del cargo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, en 2012 se propuso un rediseño de los Convenios de Desempeño (CD) para que pasaran a cumplir un rol orientador en la gestión de la ADP. El Instructivo Presidencial 2013 estableció la inclusión de lineamientos generales del CD en el perfil de selección. 	<p>procedimiento de retroalimentación en su sistema de gestión del desempeño. Reflejando leves mejoras, la dispersión de resultados pasó del 98,2 al 96,12% en la Lista 1.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Resolución 2/2017 de la DNSC estableció estándares para las jefaturas, incluyendo la gestión continua del desempeño de su equipo. El 77% de los funcionarios participantes de la ENF 2023 tuvo la oportunidad de discutir los resultados de su evaluación con sus jefaturas. • Los PMG favorecen capacidades básicas en la gestión del desempeño grupal, aunque con poco impacto en el rendimiento individual. El CDC sigue siendo formalista, y casi todos los funcionarios alcanzan el puntaje máximo. • Se ha mejorado el contenido estratégico de los CD de la ADP, pero el 94% de los funcionarios de la ADP aún obtiene el resultado más alto. El diseño de mejora supone una conversación estratégica, la cual es escasa, especialmente en el primer nivel. • El seguimiento y la gestión de los CD de la ADP ha mejorado con la incorporación del Sistema Informático de Convenios de Desempeño (SICDE) a partir de 2016.
Gestión de la compensación	
Puntaje: 70	Puntaje: 70
Competitividad	
<ul style="list-style-type: none"> • Las diferencias salariales entre el sector privado y el público varían en función del sector y de la zona, pero en general se reconoce que las remuneraciones de los técnicos y administrativos del sector público tienden a ser superiores que las de posiciones análogas del sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aunque las remuneraciones del sector público son, en promedio, un 31,5% superiores a las del sector privado, ajustando la comparación con empresas de más de 200 trabajadores, la diferencia asciende solo al 5,8%. • Si se desglosa por segmentos ocupacionales, los funcionarios de alta calificación ganan un 9,8% menos que en el sector privado, los de baja calificación apenas un 3,7% más, y el personal de apoyo administrativo, un 32,8% más. • Según el Banco Mundial, la prima salarial agregada de Chile es

2013	2023
	<p>del 16%, es decir, menor que en ALC (36%) y que en el mundo (21%). La prima salarial es negativa en todos los grupos ocupacionales, excepto en el caso del personal administrativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si se realiza una descomposición por nivel educativo, aquellos sin estudios o solo con escuela primaria ganan menos en el sector público, mientras que el segmento con secundaria y nivel terciario está entre un 14 y un 15% por encima del sector privado. • Para las jefaturas de las AGDP entrevistadas, excepto en puestos especializados, las remuneraciones del sector público son generalmente competitivas en relación con el sector privado. • Sin embargo, la Escala Única de Sueldos se considera poco competitiva frente a la Escala de Entidades Fiscalizadoras, lo cual afecta la percepción de equidad salarial. Más del 60% de los encuestados que participaron de la Encuesta Nacional de Funcionarios 2019 (ENF 2019) no consideraban equitativas sus remuneraciones. A pesar de ello, de acuerdo con la ENF 2023, hay una elevada satisfacción laboral (83%) y un fuerte compromiso organizacional. • De acuerdo con este último estudio, el 56% pretende quedarse toda su carrera en el sector público, pero el 14% planea dejar su servicio en los próximos 12 meses. • El 75% de las remuneraciones de los funcionarios de la ADP de primer nivel se halla por debajo del mercado, con una brecha promedio del 25%, y en el 20% de los puestos, la brecha es del 80%. • En el sector salud, el SADP enfrenta importantes desafíos de cobertura, de relevancia fundamental, por cuanto el 26,8% de los puestos de la ADP corresponde a este sector. A fines de 2022, el porcentaje de funcionarios de la ADP de Salud nombrados alcanzó el 45,9%. Los mayores retos se enfrentan respecto de los 86 cargos de la ADP de Subdirector/a Médico/a (del Servicio de

2013	2023
	Salud y de Hospital), pues de este total, al cierre de 2022 el 93% se encontraban vacantes.
<i>Eficacia y eficiencia</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Además de las remuneraciones fijas, existen compensaciones variables grupales ligadas al cumplimiento de objetivos colectivos plasmados en el CDC y a la observancia de objetivos institucionales contemplados en el PMG. Ambos incentivos forman parte de la asignación de modernización. • El alto grado de cumplimiento de los objetivos de ambos incentivos había llevado a que estos se transformasen en un componente salarial prácticamente fijo, lo que limitaba sus posibilidades de funcionar como un estímulo para un mejor desempeño. • Se cuenta con el Premio Anual por Excelencia Institucional como otro incentivo al desempeño institucional, creado por la Ley 19.882/2003 (LN TL) y reglamentado por el Decreto 88/2007 del MH. • Los funcionarios de la ADP podían acceder al monto máximo de la asignación por ADP si lograban el 100% de los compromisos de desempeño, mientras que percibían la mitad si alcanzaban un logro del 80 al 99%, lo que producía un efecto dicotómico, que operaba más como penalidad que como estímulo, conducía a que se fijaran metas de baja exigencia, y transformaba lo variable en parte de la renta fija. Salvo circunstancias excepcionales, los CD se venían cumpliendo en un 100%. 	<ul style="list-style-type: none"> • El incentivo variable del PMG y el CDC sigue siendo prácticamente parte del salario, lo cual se puede apreciar en el hecho de que el 98 y el 100% de los funcionarios recibieron el incentivo completo en 2018 y 2019, respectivamente. • Sin perjuicio de lo antedicho, se destaca especialmente la utilidad del PMG para instaurar capacidades básicas alineadas con las prioridades estratégicas del gobierno. • Se observan avances en los mecanismos de reconocimiento, como la existencia del Premio a la Excelencia Institucional y del Concurso Funciona! • Aunque ha mejorado la regulación de la asignación de los funcionarios de la ADP, el 94% aún tiene un cumplimiento del 95%, y esto le permite acceder al derecho a recibir el 100% de la asignación.
<i>Coherencia estratégica</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • La administración de las remuneraciones y la gestión de las dotaciones estaban altamente concentradas en la DIPRES. Esta, en base a sus prerrogativas, procuraba garantizar una fuerte coherencia entre el diseño organizacional y los salarios, a la luz 	<ul style="list-style-type: none"> • Las decisiones salariales se toman según criterios predefinidos, priorizando restricciones presupuestarias con limitada coherencia estratégica. • Los reajustes anuales en el sector público, vigentes desde la

2013	2023
de las escalas vigentes, cuyo orden originario intentaba preservar.	década de 1990, resultan de procesos de negociación. Desde 2015, los porcentajes de reajuste son menores para posiciones directivas, lo cual afecta los ingresos reales de este segmento del personal y podría comprometer la competitividad en roles de mayor responsabilidad.
Gestión del desarrollo	
Puntaje: 60	Puntaje: 64
<i>Sistema de promoción</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • La eficacia y la calidad de la promoción deben tener presente que en Chile conviven un sistema de carrera para la planta y dos sistemas de empleo, uno para la modalidad de contrata y el otro para la ADP. • De acuerdo con el EA, las posibilidades de promoción del personal de planta se concretan a través de concursos internos para las plantas de directivos, profesionales, fiscalizadores y técnicos, o a través de ascensos en las plantas de administrativos y auxiliares. • El desarrollo de la carrera era marginal, debido a la escasez de concursos internos y de ascensos, aunque la concursabilidad era mayor en la provisión de cargos del tercer nivel jerárquico. • La estructura para el personal de contrata, como constituye un sistema de empleo, carece en rigor de herramientas de promoción. Sin embargo, cumplen dicho propósito las reconstrucciones en grado superior, los mecanismos de movilidad de las contrata, los concursos internos para cubrir cargos del tercer nivel jerárquico y los derivados del encasillamiento en el que puede participar el personal de contrata. 	<ul style="list-style-type: none"> • Para impulsar la promoción de plantas regulada por el Decreto Supremo 69/2004 del MH, la DNSC ha incluido estos procesos dentro de los que los servicios deben planificar mediante el Plan Trienal normado en la Resolución 1/2017 de concursabilidad de vacantes. Entre 2018 y 2020 se han concursado en general 53.457 vacantes de planta en los diferentes tipos de procesos, que comprenden también la promoción de plantas. • Las orientaciones técnicas facilitan la utilización de contrata, aunque esta se ve limitada por restricciones presupuestarias. • En el ámbito de la contratación, al producirse una salida, las AGDP practican la promoción entre contrata de grado menor, aunque esta práctica no se aplica a honorarios ni en rigor a contrata temporales. • La existencia de mecanismos de “carrera horizontal” es escasa, y hay programas de reconocimiento del modelo de gestión de personas de 2012 que, aunque estuvieron en desarrollo en 2013 y 2016, se aplican de manera parcial en algunos servicios. Existen experiencias positivas, como el programa de Subrogantes de Impuestos Internos y Pro Chile Awards, y en el SADP se destaca el mecanismo de gestión de candidatos/as para participar en concursos de la ADP.

2013	2023
<i>Formación y capacitación</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • La DNSC había diseñado un modelo de gestión global de la capacitación a través de un ciclo de gestión que contemplaba la detección de necesidades de formación, y la elaboración de un plan de capacitación, su ejecución y evaluación, proceso que recibió un fuerte impulso a través de su inclusión en los PMG hasta 2011. • Parte del diseño consistía en contar con la participación funcionaria a través de los comités bipartitos de capacitación (CBC). • Desde la DNSC se promovía una planificación anual general que seguía la lógica presupuestaria de mediano o largo plazo para definir las capacidades necesarias para cumplir con la estrategia institucional a cuatro años y un espacio para reaccionar ante requerimientos emergentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • En 2022 la DNSC registró un aumento del 107,1% de los participantes capacitados desde la integración del Sistema Informático de Capacitación del Sector Público (SISPUBLI) en 2016, y la tasa de funcionarios capacitados se elevó del 15 al 30%. Además, se implementó CAMPUS Servicio Civil, herramienta que ha permitido la formación de más de 30.000 funcionarios de manera eficiente desde 2019. • Sin embargo, persisten desafíos en cuanto a la inversión heterogénea y limitada en capacitación y la obligación de ajustar presupuestos para abordar necesidades amplias. • La proporción de personas que recibieron formación y fueron evaluadas aumentó. En efecto, en 2016 había un 71,5% sin evaluar, mientras que actualmente dicha cifra se ha reducido a la mitad (35,0%), y la evaluación de aprendizaje creció de un 23,1% en 2016 a un 56,3% en 2022. • El Modelo de Acompañamiento y Desarrollo (MAD) de ADP se introdujo en 2016. En 2021 y 2022, se realizó por primera vez una detección de necesidades de capacitación y desarrollo de competencias con la ADP para orientar el Plan de Desarrollo de la ADP. • El costo unitario de capacitación para los funcionarios de la ADP se redujo de CLP\$ 320.000 a CLP\$ 65.026. La cobertura de formación se amplió de 5 a 16 regiones en 2021, y el número de funcionarios de la ADP capacitados aumentó en un 138,2% entre 2018 y 2021. Además, se lanzó La Brújula, un programa de tutoría de personal de la ADP experimentado para nuevos integrantes de la ADP. • Por otro lado, se puso en marcha el programa de mentoría digital

2013	2023
	y se reformuló el programa +Mujeres, Liderazgo en el Sector Público, basado en la exitosa Red de Mujeres Líderes.
Gestión de las relaciones humanas y sociales	
Puntaje: 50	Puntaje: 55
<i>Clima laboral y comunicación interna</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • De acuerdo con los resultados del Barómetro 2013, el 45% de los servicios realizaba mediciones de clima laboral. Solo el 11% de los 171 servicios calculaba sistemáticamente y en forma estandarizada las condiciones de trabajo, y los resultados se traducían en planes de gestión de mejora; el 68% medía las condiciones de manera parcial, insuficiente o no estandarizada, y el 20% directamente no efectuaba ningún tipo de medición. • Se contaba con las orientaciones para la gestión del clima laboral en los servicios públicos, un instrumento elaborado por la DNSC y que no se ciñe solo a promover procesos de diagnóstico del clima organizacional, sino que –en función de sus resultados– implica compromisos de mejora de la gestión institucional en los que resulta clave el rol de los equipos directivos y de las jefaturas intermedias. • En 2009 entró en funcionamiento una comunidad virtual de la ADP, ámbito de encuentro e intercambio de información y experiencias, que favorece el fortalecimiento del sentido de pertenencia y fomenta relaciones de colaboración y camaradería. • Se han publicado documentos orientativos dirigidos a prevenir el acoso laboral (2010), a conciliar la vida personal y familiar con el trabajo (2010), y a definir una metodología para medir e intervenir en las condiciones laborales psicosociales que se considerasen potencialmente riesgosas a los fines de prevenir el ausentismo (2012). • En 2012 se efectuó una consulta desde la DNSC sobre el nivel de 	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante la Resolución 1/2017, la DNSC estableció el estándar de medición de ambientes laborales, que se cumple con el uso generalizado del ISTAS 21 para estimar riesgos psicosociales, instancia de aplicación obligatoria por parte de la Superintendencia de Seguridad Social. En 2021 el 62,5% de los servicios informó que realizaba mediciones y ajustaba las métricas. • La comunicación interna, evaluada en el Barómetro de Gestión de Personas de 2016 (Barómetro 2016) como “en desarrollo”, ha mantenido su situación.^a Las AGDP participan poco de los procesos de comunicación, los cuales suelen ser gestionados por áreas dedicadas a la comunicación institucional. Aunque no existe una comunidad virtual formal de la ADP, una aplicación facilita el contacto entre sus integrantes. • La Resolución 1/2017 instruye a los servicios públicos a elaborar informes y notificar de forma anual los avances en instrumentos como los programas de calidad de la vida laboral, los protocolos de conciliación, y los procedimientos de denuncia de Maltrato, Acoso Laboral y Sexual (MALS). Se destaca la actualización de las orientaciones técnicas en 2018 y el Instructivo Presidencial 006/2018 sobre igualdad de oportunidades y prevención del MALS. • En 2021 más de 7.000 personas participaron en capacitaciones sobre esta materia, y en 2023 la DNSC lanzó el programa “Prevenir: cerrando brechas de género”, con el objeto de proporcionar formación a 100.000 trabajadores del servicio civil

2013	2023
denuncias de acoso en el Estado y, a partir de la información obtenida, se está elaborando un documento especialmente dedicado al tema.	para erradicar la violencia y la discriminación de género. Entre junio y diciembre de 2023, luego de seis meses de ejecución, se logró la capacitación de 33.228 personas, con un nivel de satisfacción del 86,7%. ^b
Relaciones laborales	
<ul style="list-style-type: none"> • El EA que regula las relaciones entre el Estado y su personal prohíbe a los funcionarios organizar o formar parte de sindicatos. Sin embargo, la Ley 19.296 reconoce al personal de planta y de contrata el derecho de constituir asociaciones de funcionarios con características similares que los sindicatos. • Pese a las restricciones legislativas, se constató la institucionalización de prácticas de negociación entre el gobierno y asociaciones de funcionarios agrupadas en la Mesa del Sector Público, proceso que se llevó adelante durante dos décadas. • En 2012 se acordó conformar mesas de trabajo para abordar temáticas ligadas a la calidad del empleo y a las condiciones laborales. • En 2013 se identificaron tensiones entre el gobierno y las asociaciones de funcionarios a raíz de desvinculaciones y de la falta de espacios de negociación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las negociaciones con los gremios, formalizadas en la Mesa del Sector Público y otros espacios, están consolidadas. En 2017 el 88% de los servicios contaba con mesas de negociación, y el 98,7% mantuvo diálogos espontáneos. Desde 2018 hasta 2021, aunque ha habido una leve reducción, se ha preservado el alto porcentaje de servicios (un 90,3% en 2021) que pone en marcha acciones de participación con gremios. • Las relaciones laborales en el ámbito público no presentan un grado importante de conflictividad.
Organización de la función de recursos humanos	
Puntaje: 60	Puntaje: 80
Responsabilización directiva	
<ul style="list-style-type: none"> • En el marco del Programa ChileGestiona se han impulsado iniciativas para empoderar a los directivos y a las 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. En el último 	<ul style="list-style-type: none"> • El Programa ChileGestiona, originalmente liderado por el MH en 2012 y 2013, ha evolucionado y se transformó en el Concurso Funciona!, tras ser traspasado a la DNSC en 2014 y renombrado en 2015 en colaboración con el Laboratorio de Gobierno. • El SADP se ha consolidado, especialmente después de la

2013	2023
<p>trimestre de 2012 esta estrategia se acompañó con el denominado “incentivo de gestión”.</p>	<p>promulgación de la Ley 20.955/2016, que amplió su alcance, profundidad e impacto.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El porcentaje de funcionarios de la ADP con un indicador de gestión de personas en sus CD aumentó del 62% en 2015 al 74% en 2017. Sin embargo, se necesita un mayor compromiso de los funcionarios de la ADP como líderes y <i>managers</i> de personas, que respalden y colaboren con los esfuerzos de las AGDP.
<i>Institucionalidad del servicio civil</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • 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 la presencia de dicha entidad como un actor central de la GRH. Sin embargo, no todos los servicios lo percibieron de este modo. Aquellos con iniciativas dentro de ChileGestiona entablaron relaciones fluidas con la DNSC, pero para los que no participaron del programa la proximidad con esta institución se vio reducida y ello condujo a una menor apreciación de sus posibles aportes. • Los cuestionamientos del papel y el desempeño de la DNSC se han centrado en su focalización en el SADP, particularmente, en los procesos de reclutamiento y selección, así como en sus limitaciones para establecer estándares transversales a todos los servicios y facilitar la transferencia de buenas prácticas entre los organismos. 	<ul style="list-style-type: none"> • La rectoría de la DNSC se ha fortalecido con la Ley 20.955/2016, que le dio facultad normativa. • Se enfrenta el reto del cumplimiento de las NAG, ya que la DNSC no tiene facultad de sanción, sino que depende de la iniciativa de la CGR. En 2022 se registró un 75% de cumplimiento de las NAG. • Se han fortalecido las AGDP desde la DNSC, a través del impulso de instructivos presidenciales, orientaciones técnicas y NAG. • La rotación de jefaturas de las AGDP se ha reducido de 101 en 2018 a 59 en 2022, y en ambos casos se trata de años en los que se produjeron cambios de gobierno. • Habría aumentado el posicionamiento de las AGDP al interior de los servicios, lo que se refleja en la ubicación de sus jefaturas en el segundo o tercer nivel jerárquico de la organización (en 2021, el 73,3% de los servicios contaba con AGDP en dichos niveles).

Notas:

^a El Barómetro 2016 identificó cinco niveles de desarrollo: nivel 1, sin prácticas/acciones sistemáticas; nivel 2, instalación parcial de prácticas acciones; nivel 3, en desarrollo; nivel 4, estatus superior; nivel 5, estatus avanzado (DNSC, 2017a).

^b La capacitación se impartió a 23.030 mujeres, 10.142 hombres y 56 personas no binarias. La información proviene de la Dirección Nacional del Servicio Civil y fue provista para la versión preliminar del presente informe.

Anexo 2

En esta sección se presenta el análisis de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil (Longo y Iacoviello, 2010). Para cada subsistema se incluye una breve definición de las normas y las prácticas de recursos humanos (RRHH) que abarca, y se indican los puntos críticos asociados. Cabe resaltar que los subsistemas analizados corresponden a un modelo integrado de GRH que tiene una finalidad básica: la adecuación de las personas a la estrategia organizacional para producir resultados acordes a los objetivos que se busca alcanzar. Longo (2004) es claro al señalar que para que las políticas y las prácticas de la GRH funcionen como un sistema integrado capaz de aportar valor, deben cumplirse algunos requisitos, entre ellos, que los subsistemas operen de manera interconectada y aparezcan como aplicaciones de una estrategia de RRHH derivada de la planificación organizativa, y estén cohesionados por ella.

Planificación de los recursos humanos

Este subsistema constituye la puerta de entrada de todo sistema integrado de GRH y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas. Específicamente, mide la capacidad del sistema de GRH para planificar integralmente la composición de la dotación de personal en línea con las prioridades y estrategias públicas, de modo de contar con la cantidad y el perfil adecuados –o al menos razonables– para gestionarlas. Incluye cuatro ejes:

1. *Coherencia estratégica*: se trata de la conexión entre el plan de desarrollo nacional o de gobierno, los planes estratégicos institucionales y las planificaciones de dotaciones para evaluar si estas responden a las primeras o funcionan con una dinámica propia.
2. *Información de base*: debe contarse con la disponibilidad, la actualización y la sistematización de la información cuantitativa y cualitativa de RRHH para la planificación y la toma de decisiones. También es preciso realizar un análisis del grado de integración o dispersión de la información en sistemas y bases de datos digitales o en papel.
3. *Eficacia de la planificación*: esta incluye los siguientes ítems:
 - a. El costo global de la dotación de personal y la evaluación de pertinencia en relación con diversos parámetros (por ejemplo, presupuesto total del gobierno, PIB, reglas fiscales, etc.).
 - b. La evaluación general del equilibrio cuantitativo y cualitativo de la dotación (sobra-falta).
 - c. La tecnificación de la dotación (por ejemplo, especialización, digitalización) para responder a los nuevos desafíos de la gestión.
4. *Planificación integral*: capacidad de planificar no solo la dotación, sino también el resto de los subsistemas de GRH en un todo coherente.

Organización del trabajo

El subsistema de organización del trabajo analiza la calidad de la estructura organizativa y del diseño de los puestos de trabajo basados en competencias. Incluye dos ejes:

1. *Calidad de la estructura de los puestos de trabajo*: este eje evalúa la adecuación de la estructura de puestos para responder a los desafíos de gestión y la disponibilidad de instrumentos de apoyo (por ejemplo, manuales organizativos).
2. *Flexibilidad en el diseño de puestos y perfiles*: este eje abarca la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, para lo cual se deben identificar las competencias básicas que deben reunir; de esta forma, el diseño de puestos se basa en competencias u otros criterios alternativos.

Gestión del empleo

Este subsistema de la GRH analiza el conjunto de políticas y prácticas de personal, es decir, *reglas, procesos e instrumentos*, destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Al igual que en otros subsistemas, el análisis considera tanto la existencia de políticas como su implementación. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes (Longo, 2002). Incluye tres ejes:

1. *Reclutamiento y selección*: abarca los mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y la selección por mérito.
2. *Movilidad*: comprende los mecanismos de movilidad geográfica y funcional para responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de los funcionarios públicos.
3. *Desvinculación*: se refiere a la existencia de desvinculaciones masivas como resultado de los cambios de orientación política del gobierno, y a la posibilidad de terminar la relación laboral por motivos económicos y organizativos.

Gestión del rendimiento

Este subsistema analiza las reglas, los procesos, los instrumentos y la implementación real de la evaluación de desempeño grupal y/o individual de los funcionarios públicos. Incluye tres ejes:

1. *Planificación*: definición de objetivos y metas esperadas de rendimiento. Tipos de metas (cualitativas, cuantitativas).
2. *Seguimiento*: existencia de instancias sistemáticas de monitoreo del avance de las metas y de medidas de corrección temprana.
3. *Evaluación*: mecanismos de verificación del cumplimiento de objetivos y metas a lo largo del ciclo de gestión. Análisis de los resultados y de su utilización para nutrir otros subsistemas de GRH (p. ej., capacitación y desarrollo profesional).

Gestión de la compensación

Este subsistema de la GRH incluye la coordinación del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización brinda a sus funcionarios en concepto de contraprestación por su contribución a la entidad, que se expresa mediante su trabajo (Longo, 2002). Comprende tres ejes:

1. *Competitividad*: capacidad de la estructura de compensación para atraer, motivar y retener a las personas con las competencias necesarias.
2. *Eficiencia y eficacia*: analiza, por un lado, el nivel de costo salarial en relación con el tamaño de la economía, la capacidad fiscal del Estado y el mercado, y, por el otro, la capacidad de los mecanismos de retribución para estimular el esfuerzo, el desempeño y el desarrollo de competencias. Se identifican posibles problemas de inequidad horizontal y vertical.
3. *Coherencia estratégica*: racionalidad del diseño de la estructura de compensaciones de acuerdo a criterios preestablecidos y coherentes con el diseño organizacional.

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 a través de sus aportes y el debido reconocimiento de la organización, 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 servidores públicos y estimulando su progreso profesional (Longo, 2002). La gestión del desarrollo incluye dos ejes:

1. *Sistema de ascenso o promoción*: modelos (p. ej., sistema de carrera o de *position based*), instrumentos (carreras verticales y horizontales; planta de puestos) y funcionamiento real como pilar de la estructura de incentivos para motivar y retener a los RRHH.
2. *Formación y capacitación*: reglas, procesos, instrumentos e implementación de transferencia de conocimientos, y entrenamiento de competencias de los funcionarios públicos. Plan de detección de necesidades, tipos de formación, proveedores internos y externos, y evaluación de satisfacción. Sinergia con otros subsistemas (p. ej., rendimiento) y áreas (ascenso o promoción).

Gestión de las relaciones humanas y sociales

Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus servidores públicos en torno a las políticas y prácticas del personal cuando, por razones diversas, estas adquieren una dimensión colectiva (Longo, 2002). Incluye dos ejes:

1. *Clima laboral y comunicación*: existencia y aplicación de instrumentos para mejorar el clima laboral, gestionar el cambio y reforzar la comunicación interna en las organizaciones públicas, a fin de generar espíritu de pertenencia institucional.
2. *Relaciones laborales y políticas sociales*: dinámica de mayor cooperación o conflicto con los actores colectivos que representan a los funcionarios públicos (p. ej., sindicatos, asociaciones profesionales) en temas laborales.

Organización de la función de recursos humanos

Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con un análisis de la gobernanza y administración del sistema de GRH. Incluye dos ejes:

1. *Directivos públicos*: políticas para el fortalecimiento del segmento directivo y resultados de su aplicación a lo largo del tiempo.
2. *Rectoría y operación del sistema*: jerarquía institucional y capacidad de la entidad rectora del sistema y de las áreas de RRHH en las entidades públicas. Calidad de la coordinación entre ambos actores.