



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
INSTITUTO DE ASUNTOS PÚBLICOS  
ESCUELA DE POSTGRADO  
MAGÍSTER EN GOBIERNO Y GERENCIA PÚBLICA**

**ALCANCES Y LIMITACIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS NORMAS  
EN MATERIA DE GESTIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAS: CASO DE  
ESTUDIO EN LA SUBSECRETARÍA DE ENERGÍA**

Memoria para optar al grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública

CRISTIÁN SEBASTIÁN CARRASCO LARA

Profesor Guía: Óscar Landerretche Gacitúa

Santiago, Chile 2021

## TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN .....	3
ABSTRACT .....	3
<b>CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN Y DISEÑO METODOLÓGICO</b> .....	4
1.1 Introducción .....	4
1.2 Diseño Metodológico .....	5
<b>CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO</b> .....	7
2.1 Gestión de personas en la sociedad actual: empleabilidad y flexibilidad en las empresas .....	7
2.2 ¿Gestionar recursos humanos o personas? .....	9
2.3 La función pública: desarrollo de una administración profesionalizada .....	9
2.4 Burocracia y empleo público .....	12
2.5 Reformas al empleo público .....	14
2.6 Modelo integrado y subsistemas de la gestión estratégica de recursos humanos para el empleo público .....	17
2.7 Modelo de evaluación del sistema de empleo público .....	21
<b>CAPÍTULO 3: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	23
3.1 El Servicio Civil en Chile y su rol en el mejoramiento del empleo público .....	23
3.2 Percepción de las prácticas de gestión de personas en el sector público chileno .....	28
3.3 Diseño y objetivos de las Normas de Aplicación General en materia de gestión y desarrollo de personas .....	29
3.4 Caracterización de la Subsecretaría de Energía y su Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas .....	33
<b>CAPÍTULO 4: ANÁLISIS Y RESULTADOS</b> .....	36
4.1 Sobre la estandarización de procedimientos .....	36
4.2 Sobre los recursos disponibles .....	38
4.3 Sobre la posición en la estructura y la voluntad de la dirección .....	39
4.4 Sobre las culturas y capacidades organizacionales .....	40
4.5 Sobre la participación y la comunicación .....	41
4.6 Sobre el sistema de monitoreo al cumplimiento y la retroalimentación .....	44
<b>CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES</b> .....	50
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	54
<b>ANEXOS</b> .....	56

## **RESUMEN**

El rol rector en materia de gestión y desarrollo de personas reconocido al Servicio Civil se ha materializado en once normas exigibles y que cada servicio público debe implementar de manera descentralizada. Si bien existen orientaciones para la implementación y se realiza un monitoreo periódico del cumplimiento que se concreta en un informe público que es entregado a cada servicio, su resultado adolece de aspectos cualitativos que ayuden a la retroalimentación entre lo esperado (orientaciones) y los resultados, en consecuencia, en la efectividad. La presente investigación analiza el proceso de implementación de las normas de aplicación general en materia de gestión y desarrollo de personas en la Subsecretaría de Energía entre los años 2018 al 2020, identificando los factores que permitan mejorar la efectividad en la retroalimentación de los resultados obtenidos.

## **ABSTRACT**

The guiding role in the management and development of people recognized by the Civil Service has been materialized in eleven enforceable standards that each public service must implement in a decentralized manner. Although there are guidelines for the design and periodic monitoring of compliance is carried out, which is specified in a public report that is delivered to each service, its result suffers from qualitative aspects that help feedback between the expected (guidelines) and the results and effectiveness. Thus, the present research aims to analyze the process of implementation of the generally applicable standards in the management and development of people in the Secretary of Energy, Chile between the years 2018 to 2020, identifying the factors that allow improving the effectiveness of feedback of the results obtained.

# **CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN Y DISEÑO METODOLÓGICO**

## **1.1 Introducción**

La dinámica acelerada de los cambios en las sociedades actuales, ya sea por la afectación de reestructuraciones organizativas, legales o tecnológicas, releva el factor humano como preminente. En la base del funcionamiento organizacional y en todo su entramado decisional, han asomado los conceptos de flexibilidad y empleabilidad, además de la correcta distribución y desarrollo de las personas, como determinantes a la hora de cumplir con diversos objetivos, ya sean públicos o privados. En el caso de la función pública, ésta persigue dos elementos principales como institución creadora de valor: la seguridad jurídica y la eficacia en la acción de la Administración. Ambos deben estar en la base de la operación del conjunto de arreglos institucionales que, articuladamente, busquen garantizar que el comportamiento de las personas que desarrollan labores en el sector público se ajuste a patrones que puedan ser llevados a la práctica sin rigideces exacerbadas.

La Ley N° 20.955/2016, del Ministerio de Hacienda, fortaleció la gestión de la Dirección Nacional del Servicio Civil otorgándole un rol rector con facultades expresas para dictar normativa asociada a la gestión y desarrollo de personas. Mediante las Resoluciones N° 1 y 2 del año 2017 se dictan once normas de aplicación general en las siguientes materias de gestión y desarrollo de personas: estructura y estándares de las áreas de gestión y desarrollo de personas, política de gestión y desarrollo de personas, cumplimiento de estándares en procesos de reclutamiento y selección, concursabilidad y carrera funcionaria, cumplimiento de estándares en programas de inducción, gestión de prácticas profesionales, ambientes laborales y calidad de vida, participación funcionaria, cumplimiento de estándares en formación y capacitación de funcionarios públicos, rol de jefaturas en dirección de equipos y gestión del desempeño individual y sistema de calificaciones.

La normativa en cuestión releva dos componentes inéditos para la administración de personas en el sector público: la descentralización (por tanto, cada servicio es el responsable de la implementación de las normas) y la exigibilidad del cumplimiento (sometida al control de legalidad y fiscalización de Contraloría General de la República, materializando el rol rector del Servicio Civil).

Si bien existen diversas orientaciones emanadas desde el Servicio Civil para la implementación técnica de cada norma y se realiza un monitoreo periódico del cumplimiento concretado en un informe público enviado a cada servicio, ello se traduce en una clasificación en cuanto al estado de cumplimiento de la implementación que adolece de aspectos cualitativos que ayuden a la retroalimentación entre lo esperado (orientaciones) y los resultados, en consecuencia, en la efectividad.

Por lo tanto, esta investigación tiene como objetivo general analizar el proceso de implementación de las normas de aplicación en materia de gestión y desarrollo de personas en la Subsecretaría de Energía durante los años 2018 al 2020, identificando los factores que permitan mejorar la efectividad en la retroalimentación de los resultados obtenidos.

Las preguntas directrices que guían la investigación son: ¿Cuáles son los factores que incidieron en la implementación de las normas de aplicación general en materia de gestión y desarrollo de personas en la Subsecretaría de Energía? y ¿Es suficiente y adecuada la retroalimentación entre el Servicio Civil y la Subsecretaría de Energía para permitir un mejoramiento en la aplicación de estas normas?

## **1.2 Diseño Metodológico**

La metodología utilizada en esta investigación es principalmente cualitativa, ya que supone un diseño abierto, donde la persona del investigador es quien integra y da sentido a todos los aspectos partícipes del proceso de estudio: elección de la

materia de interés, las decisiones respecto de la recogida y la muestra, el análisis y conclusiones del estudio (Delgado & Gutiérrez, 1995, págs. 69-86). De manera complementaria, se utilizan técnicas cuantitativas en el procesamiento y consolidación de los reportes confeccionados por la Subsecretaría de Energía y de los informes públicos existentes sobre la verificación de cumplimiento de la implementación de las normas emanados desde Servicio Civil entre los años 2018 y 2020.

El tipo de investigación corresponde a una exploratoria, ya que contribuye a formarnos una idea básica del fenómeno estudiado. También es posible considerar esta investigación como descriptiva, pues busca caracterizar y especificar las propiedades importantes del tema estudiado, las cuales serán sometidas a análisis (Batthyány & Cabrera, 2011, pág. 34). En lo específico, al ser un estudio de caso en donde se analiza un fenómeno particular, es necesario señalar que la unidad de análisis (Subsecretaría de Energía) interactúa bajo un mismo sistema integrado para todos los servicios públicos (las normas de aplicación), el cual es monitoreado y evaluado por un único organismo (el Servicio Civil) y debe ser fiscalizado por la Contraloría General de la República.

Se realizaron entrevistas semiestructuradas a los actores relevantes de la Subsecretaría de Energía (Jefe Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas, Jefa de la Unidad de Desarrollo Organizacional y a la Presidenta de la Asociación de Funcionarios), del Servicio Civil (Jefe de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas) y a Christian Hansen (ex Subdirector de Alta Dirección Pública del Servicio Civil y especialista en gestión de personas). De manera complementaria, se entrevistó a dos Jefes/as de Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas de otros servicios, a modo de comparar –de manera general- las experiencias implementadoras de las normas.

## **CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO**

### **2.1 Gestión de personas en la sociedad actual: empleabilidad y flexibilidad en las empresas**

La dinámica acelerada de los cambios en las sociedades actuales, ya sea por la afectación de reestructuraciones organizativas, legales o tecnológicas, debería considerar el factor humano como preminente. En la base del funcionamiento organizacional y en todo su entramado decisional, la correcta distribución y desarrollo de las personas, es determinante a la hora de cumplir con diversos objetivos, ya sean públicos o privados. Como lo ha propuesto Francisco Longo, la importancia del activo humano ha fundamentado orientaciones de cambios que atraviesan en todas las direcciones la estructura de la empresa: hacia arriba, elevando las opciones básicas relacionadas con las personas al rango de decisiones estratégicas<sup>1</sup>; hacia los lados, produciendo transferencias de responsabilidad desde las unidades especializadas hacia la línea de mando; y hacia abajo, mediante procesos de delegación destinados a incrementar el poder de decisión en los niveles en los que se produce interacción con el mercado (Longo, 2004, pág. 26).

En el mercado laboral privado prevalece la idea de creación de valor para los dueños y/o accionistas, con definiciones laborales que se asocian a identificar a una persona como un costo variable y proponer altos incentivos a la alta dirección ligados a la rentabilidad en el corto plazo, situaciones que no acercan a la gestión de personas al protagonismo. Sin embargo, la expansión de una red mundial de intercambios en todo orden ha impulsado una redefinición en la relación contractual entre organización y trabajador que ha debilitado la noción de estabilidad en el empleo introduciendo el concepto de empleabilidad<sup>2</sup>. A su vez, existe una tendencia

---

<sup>1</sup> El concepto de estrategia o estratégicas, refiere al conjunto de finalidades prioritarias de la organización. Dentro de esta noción se conciben los conceptos de misión, visión, lineamientos y objetivos estratégicos.

<sup>2</sup> Para Longo, empleabilidad es la garantía que promueve la empresa de garantizar trabajos interesantes que ayudarán al trabajador a desarrollar sus capacidades, pero no promueven

a que las cualificaciones laborales de las personas deban expandirse más allá de las técnicas y especializadas, hacia habilidades más humanas y relacionales. Estos cambios han movilizad las siguientes nuevas tendencias que han influido fuertemente en los procesos organizacionales: gestión por competencias, capital intelectual, aprendizaje colectivo y prácticas que buscan el alto rendimiento (empoderamiento<sup>3</sup>, gestión del rendimiento y su retribución vinculada, planes de formación y empresas participativas).

Frente a los escenarios inestables del mercado y la sociedad, la flexibilidad asoma como una solución para hacerles frente. Entre las visiones orientadoras de la flexibilidad, podemos señalar (Longo, 2004, págs. 40-41):

- a) La flexibilidad centrada en la disminución de costos de la plantilla de personas (reducción de personal<sup>4</sup> y procesos de reingeniería).
- b) La que pone el acento en la flexibilidad de la gestión de personas como apoyo a la creación de valor por parte de las personas (sistemas de calidad, aplanamiento de las estructuras y prácticas de alto rendimiento).
- c) Flexibilidad asociada a los cambios que habilitan a los trabajadores para ejercer un mayor control sobre sus vidas (perspectiva de las personas).

La relación entre las transformaciones producidas por el advenimiento de los conceptos de flexibilidad y empleabilidad en los procesos y prácticas de gestión de personas, dan vida a un nuevo contrato psicológico entre empleadores y trabajadores, entendido como el equilibrio en el conjunto de percepciones tácitas que son interiorizadas por las partes de esa relación (Longo, 2004, pág. 30). Las percepciones señaladas se asocian, en definitiva, a altas expectativas de autonomía, crecimiento profesional, transparencia y participación por parte de los trabajadores, que deben ser tenidas en cuenta por la gestión de personas.

---

una permanencia a largo plazo en el puesto. En su lugar, la promesa es que la experiencia y habilidades adquiridas le brindarán mejores posibilidades de encontrar empleo cuando tenga que buscar uno nuevo.

<sup>3</sup> Expresión de la lengua inglesa “*Empowerment*”.

<sup>4</sup> Expresión de la lengua inglesa “*Downsizing*”.



## **2.2 ¿Gestionar recursos humanos o personas?**

El rol que cumplen las unidades de recursos humanos es desigual en las organizaciones. En algunas se observa como una función indirecta que aplica procedimientos y apoya a las actividades que verdaderamente crean valor (administración de personal), y en otras, la función de recursos humanos suma entre sus actividades la aproximación al eje central de la administración, a sus objetivos estratégicos y a la función de gestionar personas. El paso de una situación a otra radica en la aceptación de que el principal objetivo de los profesionales dentro del equipo debe ser transformarse en agentes involucrados (socios estratégicos) con las principales decisiones y flujos de acción de la organización (Ulrich, 1997, pág. 101).

Tal objetivo se puede alcanzar mediante dos vías: (i) las políticas de gestión del empleo y las personas tienen que ser coherentes con las prioridades estratégicas de la organización y la definición de estas últimas debe fundarse en los análisis dinámicos de capacidad interna en los que la dimensión humana sea la variable fundamental; y (ii) la gestión de personas debe convertirse en una función directiva, de manera que el directivo será visto como un líder al que le corresponde asumir la responsabilidad por los resultados cuyo logro requiere gestionar el rendimiento de las personas a cargo (Longo, 2004, pág. 57).

La función de gestionar personas se extiende hacia los mismos empleados, a los que hay que considerar cada vez más como propietarios de aquellos subsistemas de gestión que les incumben directamente, como los que afectan su propio desarrollo, a su carrera profesional y por tanto a su empleabilidad (Ulrich, 1997, pág. 102).

## **2.3 La función pública: desarrollo de una administración profesionalizada**

Frente al vertiginoso ritmo de la transformación social, el movimiento de las organizaciones públicas es más lento y gradual. Ello hace que, en aspectos como

la estabilidad del empleo o la rigidez en la definición de las tareas, la brecha entre el empleo público y el privado sea hoy, al menos en algunos países, mucho mayor que algunos años atrás. Las regulaciones, por un lado, y la primacía de la política, por otro, generan una imagen en la sociedad en donde la eficacia y eficiencia de las políticas y prácticas de personal en el sector público se hacen poco frecuentes y difíciles (Longo, 2004, pág. 63)

Quizás la explicación a este fenómeno está en la existencia de un marco institucional propio del empleo público con el que las democracias contemporáneas lo dotan de características diferenciadas. A dicho marco institucional se le llama en Europa: Función Pública, mientras que en gran parte de Latinoamérica se utiliza la expresión: Servicio Civil (Echebarría & Longo, 2000, pág. 6). Sin perjuicio de lo anterior, es necesario señalar que no todo empleo público es función pública, ya que ésta última se da cuando los contextos institucionales proveen una administración profesional, que garantiza a la ciudadanía la objetividad de los servidores públicos y su conducta respetuosa con la institucionalidad democrática y obliga a respetar en su gestión los principios de igualdad, mérito y capacidad (Oszlak, 2003, pág. 213).

En la presente investigación, la noción de función pública adoptada refiere a la Carta Iberoamericana de Función Pública<sup>5</sup> y se define como el sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales (Longo, 2004, pág. 68).

La función pública persigue dos elementos principales como institución creadora de valor: la seguridad jurídica y la eficacia en la acción de la Administración. Ambos deben estar en la base de la operación del conjunto de

---

<sup>5</sup> La noción de función pública adoptada por Chile se establece en el Gabinete Presidencial N° 001/2015: Instructivo sobre buenas prácticas laborales en desarrollo de personas en el Estado. Por su parte, la Carta Iberoamericana de la Función Pública fue aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Santa Cruz, Bolivia, junio 2003).

arreglos institucionales que, articuladamente, busquen garantizar que el comportamiento de las personas que desarrollan labores en el sector público se ajuste a patrones que puedan ser llevados a la práctica sin rigideces exacerbadas. Los señalados arreglos institucionales serán diferentes en cada país, según el régimen político-administrativo operante y la cultura administrativa dominante en desarrollo, de los cuales se desprenden dos modelos culturales genéricos (Pollitt & Bouckaert, 2000, pág. 52):

- a) **Modelo de la perspectiva del Rechtsstaat<sup>6</sup>**: el Estado es la principal fuerza integradora de la sociedad, donde sus mayores preocupaciones son la producción de leyes y el uso de la coerción para su aplicación. Los valores destacados del modelo son la seguridad jurídica, el respeto por la autoridad y velar por la equidad en el sentido de igualdad ante la ley. En este modelo los funcionarios son investidos de potestades que los diferencian de los ciudadanos comunes.
- b) **Modelo del interés público**: el Estado tiene un rol menos significativo y la ley no es preponderante. El proceso de gobernar está ligado a la búsqueda de consensos para iniciativas de interés general. El modelo funciona aceptando que existen diferentes grupos en la sociedad con intereses que compiten entre sí, en donde el Gobierno toma un papel arbitral más que tomar partido por algún grupo. Por lo tanto, la transparencia, imparcialidad y el pragmatismo son valores que están por sobre la capacidad técnica y la legalidad. Los funcionarios son vistos como simples ciudadanos y no como una casta de funcionarios con poderes especiales.

---

<sup>6</sup> El concepto de Rechtsstaat se originó en el sistema jurídico-político alemán, significa Estado Regulado o Estado Legal, lo que generalmente se entiende como significando un Estado de Derecho, como equivalente al concepto hispano de Imperio de la ley. En la práctica jurídico-política actual generalmente se entiende por Rechtsstaat un estado constitucional, en el cual el poder del Estado está limitado a fin de proteger la población de abusos de poder. En un Rechtsstaat, los ciudadanos tienen derechos básicos garantizados por una Constitución y son hechos efectivos jurídicamente (Gozzi, 2007, págs. 237-259).

En complemento a los modelos descritos, los sistemas nacionales de función pública combinan diversos arreglos institucionales que los llevan a caracterizarse de manera particular, conforme a su propia historia y tradiciones (Longo, 2004, pág. 77).

Dicho lo anterior, es posible concluir que el propósito de la función pública es organizar el empleo público sobre la base de una administración profesionalizada. En este sentido, para que las administraciones públicas no sean capturadas por intereses particulares ni por la política, deben existir incentivos, mecanismos y reglas formales e informales (arreglos institucionales), las que en la interacción con los valores y culturas que reinan en el inconsciente colectivo de los funcionarios hacen que la gestión de las personas sea singularmente diferente a la que se practica en el sector privado.

## **2.4 Burocracia y empleo público**

La burocracia es un conjunto articulado de reglas y pautas que se insertan en el poder ejecutivo con la finalidad de dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas, y para asegurar el ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos (Echebarría K. , 2005, pág. 1). El concepto está ligado a la continuidad y estabilidad intertemporal que necesita la democracia y el Estado para su efectividad.

La falta de una burocracia de profesionales estables es sinónimo de la poca capacidad estatal para dar respuesta a las necesidades ciudadanas. Cuando la burocracia se percibe como un sistema de empleos capturado por el poder político e intereses corporativos es posible observar un Estado débil, ineficiente, mal dimensionado y desproporcionado en sus dotaciones, e hiperregulado en sus comportamientos; por lo tanto, la calidad de la burocracia y su efectividad institucional tienen relación directa con la valoración de la competencia de los funcionarios públicos.

Es posible medir la autonomía de una burocracia a través de indicadores que muestran el grado de conformidad de ésta con requerimientos institucionales y según la capacidad para ejercer su rol en la implementación de políticas públicas (BID, 2014, págs. 45-49):

- a) **Índice de mérito:** mide el grado de garantías efectivas para la profesionalización del servicio civil, la protección de los funcionarios frente a arbitrariedades, búsqueda de rentas y politización. Afecta a las decisiones de selección, promoción y desvinculación.
- b) **Índice de capacidad funcional:** mide la capacidad del sistema para influir positivamente en el comportamiento de los funcionarios públicos. Comprende elementos de desarrollo profesional, calidad de los incentivos al desempeño y la flexibilidad del sistema.
- c) **Índice de eficiencia:** mide la capacidad del sistema según el grado de optimización de la inversión en capital humano, así como la relación de esta inversión con la política fiscal y sus mercados de referencia. Relaciona los resultados obtenidos por el servicio civil con los recursos obtenidos en su funcionamiento y en el proceso de toma de decisiones.
- d) **Índice de consistencia estructural:** mide la solidez e integración sistémica del servicio civil, según los elementos básicos que forman parte del mismo. Comprende el desarrollo de los procesos fundamentales de gestión, su coherencia con otros sistemas de gestión y el desarrollo de la función directiva.

La correlación de estos índices generan tres niveles de desarrollo burocrático (Echebarría K. , 2005, pág. 6):

- a) **Primer nivel:** burocracias en donde el sistema de servicio civil no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de mecanismos que permitan influir en el comportamiento funcionario (bajo desarrollo).

- b) **Segundo nivel:** burocracias en donde los servicios civiles no llegan a consolidarse en garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una efectiva disponibilidad de capacidades (desarrollo medio).
- c) **Tercer nivel:** burocracias con servicios civiles que cuentan con perfiles diferenciados e institucionalizados (nivel alto o sistemas profesionales).

## 2.5 Reformas al empleo público

La incorporación en el Estado de nuevas tendencias de administración empresarial refiere al reconocimiento de que los cambios en el entorno –cada vez más volátil, incierto, complejo y ambiguo- también inciden en los modelos de gestión del empleo público. En este sentido, balancear el mérito con flexibilidad para administrar de mejor manera un entorno cargado con elementos de rigidez no resulta una tarea fácil. El diagnóstico de la implementación en el sector público revela problemáticas, tales como (Echebarría K. , 2005, pág. 4):

- a) Los marcos reguladores son muchos y excesivamente uniformes, lo que disminuye la adaptación y reacción ante entornos complejos, y genera estandarización de las prácticas de gestión de recursos humanos.
- b) Existe rigidez en la distribución del trabajo producto de las excesivas especificaciones para desarrollar las tareas. En este sentido, es la ley o acuerdos centralizados los que definen la organización del trabajo.
- c) La movilidad interna y externa se ve afectada por el exceso de reglamentación.
- d) Sistemas de reclutamiento y selección excesivamente largos y complejos, con mayor peso sobre los conocimientos y méritos formales.
- e) Hay una percepción de estabilidad y seguridad garantizada en el trabajo frente a todo evento.
- f) Los procesos de promoción y ascenso se encuentran con una barrera en el sistema de compensación y la existencia de grados por estamento, los cuales otorgan mayor peso a la antigüedad. Es frecuente que se compense por el

grado y no por el puesto, la complejidad de la función desarrollada o la carga de trabajo asignada.

- g) Existe una separación casi absoluta entre el desempeño de los cargos y el funcionamiento de los sistemas de gestión del rendimiento y compensaciones. Se observan mecanismos ineficaces de evaluación. Por estos motivos el sistema en su conjunto tiene baja capacidad productora de competencias directivas.
- h) Los estilos directivos se asocian más al paternalismo que a la exigencia. Los directivos tienen poca autonomía para gestionar recursos humanos, ya que predomina la centralización.
- i) El corporativismo funcionario (gremios y asociaciones) permea las relaciones laborales con altos grados de conflictividad, situación que colisiona con la necesidad de personalización y segmentación de prácticas de personal.

Tanto para los gobiernos como para las empresas, las personas son activos y costos a la vez, por lo tanto la flexibilidad debe extenderse a políticas y prácticas de gestión de recursos humanos para conectar sus visiones<sup>7</sup>, permitiendo a los sistemas de servicio civil mantener la cohesión y la continuidad, a través de organizaciones adaptables que combinen en proporciones adecuadas los elementos rígidos con los flexibles. A continuación se presentan las principales reformas que buscan reducir las rigideces (Echebarría K. , 2005, págs. 7-14):

- a) Reforma al régimen de empleo:** su objetivo ha sido disminuir la hiperprotección y la garantía de estabilidad, considerada como elemento de rigidez que no permite la eficacia organizacional. Se han desarrollado tres tipos de acciones: (i) las que han redefinido estatutos implementando posibilidades de rescisión laboral y se ha entregado capacidad discrecional a los directivos para contratar y despedir; (ii) uso de contrataciones laborales temporales con duración determinada; y (iii) subcontratación de servicios.

---

<sup>7</sup> Ver numeral 2.1 sobre las cuatro visiones orientadoras de la flexibilidad.

- b) Reforma a las políticas de recursos humanos:** su objetivo es introducir elementos de flexibilidad a los subsistemas de la gestión de recursos humanos.
- c) Reforma al rol de la función directiva:** el objetivo es la profesionalización de los directivos concentrando normativa y políticas específicas para diferenciar la alta dirección pública de los demás servidores. Esta diferenciación debe guardar relación con la separación entre administración y política (directivos están sujetos al mandato político, pero con derecho a gestionar).
- d) Reforma al modelo de relaciones laborales:** mientras que en el sector privado la participación sindical y de la negociación colectiva se expanden en la determinación de las condiciones de trabajo; para el gobierno, el objetivo es reforzar su capacidad como empleador mediante la creación de agencias públicas especializadas para la negociación creando un marco en el nivel central para dar paso a acuerdos locales en cada una de las organizaciones.
- e) Reforma a la organización de los recursos humanos:** los esfuerzos en esta materia buscan evolucionar desde el rol de control al de socio estratégico o consultor. La aceptación o resistencia de esta nueva forma de gestionar por parte de la estructura interna, es una de las variables más relevantes para la efectividad y consolidación de las reformas.

El grado de implementación de las reformas al empleo público dependerá de la disposición de cada gobierno y la capacidad del sector público de cada país. Los expertos señalan que para desarrollar una nueva y más efectiva gestión de las personas es necesario primero desarrollar las capacidades de los directivos y cambiar el ethos de la gestión en el interior de la Administración Pública. La reflexión es plenamente aplicable a las culturas político-administrativas que tienden a pensar sobre todo en las leyes a la hora de cambiar las cosas (Echebarría K. , 2005, pág. 16).



## 2.6 Modelo integrado y subsistemas de la gestión estratégica de recursos humanos para el empleo público

Figura N° 1: Modelo Integral de Gestión Estratégica de Recursos Humanos



Fuente: (Longo, 2006, pág. 145)

La figura N° 1 esquematiza el sistema de gestión de recursos humanos (en adelante GRH) como un modelo integral cuyo fin es la adaptación de las personas a la estrategia de la organización.

**Personas y Resultados:** el grado de influencia de las personas en los resultados dependerá del dimensionamiento de los recursos humanos (planificación, provisión y ajuste) y la conducta de las personas (motivación y competencias).

**GRH:** el peso de la GRH en el dimensionamiento y conducta de las personas se establece con un conjunto de criterios generales (política) y prácticas que orientan las decisiones que afectan la gestión de personas en un contexto organizacional específico.

**Estrategia:** la gestión pública padece de una dificultad propia de su complejidad denominada “dilema de la estrategia”. Ésta problemática ocurre cuando se le exige a la GRH alineación con la estrategia, pero en la práctica ésta no existe, no es consistente o no es reconocible; a su vez, el dilema puede ser autogenerado por

ambigüedad deliberada de las autoridades, ya que clarificar objetivos puede ser adecuado desde el punto de vista gerencial, pero también puede ser políticamente irracional (Behn, 2001, pág. 107).

**Contexto interno:** principalmente refiere al tipo de estructura organizacional - diseño de los puestos, la superestructura, los vínculos laterales y el sistema de decisión- y en cómo se divide el trabajo en diferentes tareas para luego coordinarlas (Mintzberg, 1984, pág. 26). Considera también la cultura organizacional, entendida como los modelos mentales y valores interiorizados en el contexto organizativo que constituyen una clave explicativa del comportamiento de las personas, así como de las propias políticas de GRH (Longo, 2004, pág. 108). Luego, es preciso tener en cuenta la situación política interna, el contexto presupuestario, los estilos de dirección y la tecnología utilizada.

**Contexto externo:** considera el marco legal vigente, el cual condiciona y genera las principales singularidades para la GRH en el ámbito público. Así cualquier mejora en la gestión tiende a encontrar en el cambio normativo el vehículo obligado (Longo, 2004, pág. 110). También se debe atender a las tendencias en gestión de personas del mercado laboral en general, a la situación sociopolítica y económica general, la evolución tecnológica, las expectativas de los usuarios de los servicios públicos y los medios de opinión.

**Figura N°2: Subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos**



Fuente: (Longo, 2006, pág. 146)

La figura N° 2 señala que la GRH (círculo central de la figura N°1) está conformada por siete subsistemas que deben guardar relación con el conjunto de arreglos institucionales en materia de recursos humanos al servicio de la estrategia institucional:

**Planificación:** su objetivo es facilitar la disponibilidad de personas que la organización necesita, en el momento adecuado y al menor coste. Es el elemento determinante para que las políticas de personal respondan a objetivos prioritarios y no a comportamientos inerciales. Los procesos clave de este subsistema son los análisis de recursos humanos sobre necesidades brutas, de disponibilidades actuales y futuras, de necesidades netas y de programación de medidas de cobertura/reemplazo.

**Organización del Trabajo:** su objetivo es integrar el conjunto de políticas y prácticas de GRH para definir las características y condiciones de las tareas a desarrollar, así como los requisitos de idoneidad de quienes deberán desempeñarlas. Los procesos clave de este subsistema son el diseño de puestos y la definición de perfiles de cargo.

**Gestión del Empleo:** tiene como objetivo incorporar el conjunto de políticas y prácticas de personal que definen el ingreso, la movilidad y la salida de las personas en una organización. Los procesos clave de este subsistema son los de gestión de la incorporación (reclutamiento, selección e inducción), gestión de la movilidad (funcional o geográfica) y de gestión de la desvinculación.

**Gestión del Rendimiento:** busca influir hacia un alto rendimiento de las personas, de manera de alinearlos a la estrategia y mejorar sostenidamente la contribución de las personas a los objetivos. Los procesos clave de este subsistema son la planificación, seguimiento activo, evaluación y retroalimentación del rendimiento de las personas.

**Gestión de la Compensación:** tiene como objetivo la gestión del conjunto de compensaciones retributivas y no retributivas con que la organización satisface a las personas por su contribución a los objetivos institucionales. Los procesos clave de este subsistema son el diseño de estructuras salariales (fijas o variables), beneficios extra salariales (compensaciones no monetarias), de mecanismos de evolución (institucional o individual), administración de salarios y reconocimientos no monetarios.

**Gestión del Desarrollo:** busca que el conjunto de políticas de personal contribuya y estimule el crecimiento profesional de las personas, de acuerdo a su potencial y fomentando planes de carrera que asocien los perfiles de cargo con los objetivos institucionales. Los procesos clave de este subsistema son las políticas de formación y capacitación, y las de promoción y carrera.

**Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales:** su objetivo es ocuparse de articular las relaciones que se establecen entre la organización y las personas, en torno a la existencia e implementación de las diferentes políticas y prácticas en GRH, cuando por razones diversas adquieren una dimensión colectiva. El interlocutor de este proceso no es el individuo ni una unidad organizativa en particular, sino que responde entidades corporativas que trascienden lo meramente funcional (Asociaciones de funcionarios). Los procesos clave de este subsistema refieren a la gestión de ambientes laborales: clima organizacional, relaciones laborales (condiciones y conflictos en el trabajo) y de políticas sociales (salud laboral).

Para que las políticas y prácticas en GRH funcionen, los subsistemas deben cumplir con tres requerimientos: (BID, 2014, págs. 146-147):

- a) Deben estar operativos (que exista un conjunto mínimo de prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad).

- b) Deben producirse las interconexiones necesarias (que exista coordinación entre los subsistemas y que no funcionen de forma aislada).
- c) Debe existir coherencia estratégica (los subsistemas son aplicaciones de una estrategia de recursos humanos derivada de la estrategia organizativa, y cohesionadas por aquella, ya que una política o práctica de personal no puede ser juzgada al margen de la coherencia básica).

## **2.7 Modelo de evaluación del sistema de empleo público**

En el análisis de políticas públicas pueden identificarse cuatro etapas: origen, diseño, implementación y evaluación. Esta última, en su modo ex post, representa un diagnóstico certero de los resultados de las políticas, que determina un posible perfeccionamiento marginal a partir de la detección de deficiencias y la sugerencia de algunas soluciones, pero en donde el objetivo de la política no está en cuestión (Lahera, 2002, págs. 275-277). En este tipo de evaluaciones el foco está centrado en analizar la efectividad de mediano plazo de proyectos, programas o políticas.

Para identificar factores que permitan mejorar la efectividad en la retroalimentación de los resultados obtenidos por una política o programa, Iacoviello y Longo (BID, 2014, pág. 147) han propuesto una Nueva Metodología de Evaluación que tiene como premisa que la GRH es un modelo integrado que busca la adecuación de las personas a la estrategia de la organización<sup>8</sup> y describe el desempeño del sistema de servicio civil mediante el reconocimiento de 33 puntos críticos que se distribuyen entre los subsistemas de la GRH y permiten construir 5 medidas de calidad (índices de autonomía burocrática<sup>9</sup>).

Los puntos críticos describen una situación específica y deseada (buena práctica) referida a aspectos que son considerados claves en la GRH. Esta

---

<sup>8</sup> Ver Figura N° 1: Modelo Integral de Gestión Estratégica de Recursos Humanos.

<sup>9</sup> Ver numeral 2.4 sobre Burocracia y Empleo público.

comparación se operacionaliza en una escala de valoración (0-1 puntos, nivel bajo; 2-3 puntos, nivel medio; y 4-5 puntos, nivel alto) que abarca tres aspectos:

- a) **Instrumental**: existencia de normas e instrumentos técnicos que permitan la práctica de gestión en el punto crítico establecido.
- b) **Cobertura**: nivel de expansión y aplicación de las prácticas en las organizaciones públicas a nivel nacional.
- c) **Implementación**: grado de implantación efectiva e institucionalización de la práctica.

Teniendo en cuenta estos tres criterios, la metodología define seis niveles de valoración:

**Tabla N°1: Niveles de valoración de aspectos claves de la gestión de recursos humanos**

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
No se ha conformado un mínimo instrumental técnico que permita sostener la práctica descrita.	No se cuenta con instrumental técnico suficiente y su aplicación tiene lugar en casos aislados.	Se cuenta con un instrumental técnico básico, pero su aplicación es todavía incipiente y los procesos de implementación se hallan en etapas preliminares.	Se cuenta con el instrumental técnico básico, que se aplica en una proporción significativa de organizaciones públicas, con procesos de implementación avanzados.	Se cuenta con el instrumental técnico suficiente pero la cobertura no es completa, o el grado de implementación todavía no alcanzó la institucionalización total.	Se dispone de un cuerpo consolidado de normas e instrumentos técnicos, cuya aplicación abarca a la mayor parte de las organizaciones públicas con un alto grado de institucionalización.

Fuente: elaboración propia en base a (BID, 2014, pág. 156)

## **CAPÍTULO 3: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN**

### **3.1 El Servicio Civil en Chile y su rol en el mejoramiento del empleo público**

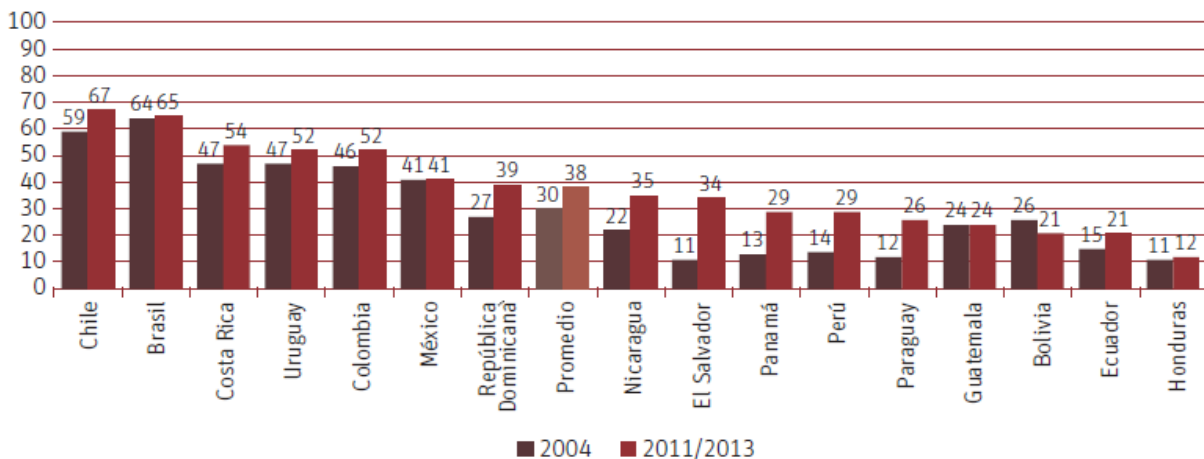
Las mejoras en la calidad de vida económica de los chilenos en los últimos 20 años -en el período 2000-2017 el índice de pobreza en Chile se redujo de un 36% a un 8,6% y el PIB per cápita pasó de los US\$5.074,9 a los US\$14.896,4 (Banco Mundial, 2021)- conllevan a la necesidad de crear mayor cobertura y calidad en las capacidades del Estado para la provisión de servicios públicos. Para el logro de este cometido un factor determinante es contar un servicio civil profesionalizado que se oriente a mejorar el rendimiento de las instituciones públicas y de sus funcionarios, por cuanto estos son los encargados del diseño e implementación de las políticas públicas mandatadas por las autoridades políticas.

El concepto de Servicio Civil radica en un conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran. Los arreglos refieren a normas formales, informales, estructuras, tipos de cultura organizacional, políticas implícitas o explícitas, procesos, prácticas y actividades cuya finalidad es garantizar el manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (BID, 2014, pág. 2).

En el año 2004 el Primer Diagnóstico Regional de Servicios Civiles identificó a Chile como uno de los países (en conjunto con Brasil) con un sistema razonablemente institucionalizado y basado en prácticas meritocráticas que permitían conformar estructuras de desempeño eficaz, construidas con elementos próximos a las tendencias de la Nueva Gerencia Pública (BID, 2014, págs. 18-20). La medición chilena superó con creces indicios de politización, dificultades para atraer y retener personal competente, falta de mecanismos para influir positivamente en los funcionarios, ausencias de marcos normativos y falta de una institucionalidad adecuada para liderar y sostener reformas. Sin embargo, dicho diagnóstico concluyó que la ausencia de coherencia estratégica y la escasa

capacidad de las áreas rectoras para operar sobre los procesos, eran obstáculos persistentes para alcanzar mayor desarrollo en el sistema de servicio civil.

**Figura N°3: Índice de Desarrollo de Servicio Civil**



Fuente: (BID, 2014, pág. 21)

La figura N°3 muestra el resultado del estudio comparado al año 2013, en donde Chile figura con el puntaje más alto de desarrollo de servicio civil de la región<sup>10</sup>, por tanto la entidad responsable cuenta con capacidades: (i) políticas, para instalar la temática de la profesionalización en la agenda; (ii) técnicas, para diseñar e implementar lineamientos; y (iii) de coordinación, para organizar, orientar y supervisar el trabajo de las áreas de recursos humanos. Lo anterior, se debe al rumbo sostenido iniciado con la Ley N° 19.882/2003 que regula la nueva política de personal a los funcionarios públicos (“Ley del Nuevo Trato”) y por el aumento de la cobertura y legitimidad lograda por el Sistema y el Consejo de Alta Dirección Pública (BID, 2014, págs. 24-25).

La Ley N°19.882/2003 se dictó para regular una nueva Política de personal a los funcionarios públicos estableciendo una batería de beneficios de impacto remuneracional de manera de incentivar la labor de los funcionarios, tales como: el

<sup>10</sup> Ver numeral 2.4 sobre los tres niveles de desarrollo burocrático. El puntaje señalado en la figura N° 3 es el resultado de la aplicación de la Nueva Metodología de Evaluación de 33 puntos críticos especificados en el numeral 2.7 sobre el Modelo de evaluación del sistema de empleo público.



Premio Anual a la Excelencia, incremento por desempeño institucional y colectivo por metas cumplidas por equipos de trabajo, un componente base de modernización, etc. En materia de cargos, sumó a los jefes de departamento como tercer nivel jerárquico bajo normas estatutarias de carrera funcionaria, creando un procedimiento específico para su provisión<sup>11</sup>. Por último, señalar que dicha norma es la piedra fundacional del Servicio Civil, el Sistema de Alta Dirección Pública y sus componentes para la segmentación y provisión de cargos directivos específicos.

La Dirección Nacional del Servicio Civil<sup>12</sup> es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio que se relaciona con el Presidente de la República mediante el Ministerio de Hacienda. Tiene como misión fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos<sup>13</sup>. Para aquello, cuenta internamente con dos Subdirecciones: Alta Dirección Pública y Gestión y Desarrollo de Personas.

Los principales procesos implementados por el Servicio Civil para el mejoramiento del empleo público se asocian a su crecimiento y desarrollo de capacidades institucionales:

- a) **Etapas de Estudios y Diagnósticos (2004-2009):** destaca la dictación del primer Instructivo de Buenas Prácticas Laborales en la Administración Central del Estado y el Plan Trienal de Buenas Prácticas (2006-2009) que en sus conclusiones constató que aquellas directrices que tienen un sostenido cumplimiento normativo o bien no involucraban una modificación sustantiva en la estructura preexistente en los servicios públicos tienen un mayor nivel

---

<sup>11</sup> DS N°69/2004, del Ministerio de Hacienda, reglamento sobre concursos del Estatuto Administrativo.

<sup>12</sup> En adelante señalado indistintamente como Servicio Civil.

<sup>13</sup> Según datos del Servicio Civil, la Administración Civil del Estado representa –a nivel de Gobierno Central- cerca de un 3% de la fuerza laboral de Chile con aproximadamente 200 mil funcionarios (Servicio Civil, 2021).

de desarrollo comparativo (procesos de reclutamiento y selección, desarrollo de carrera, protección de los derechos de maternidad); mientras que para aquellas directrices sobre las cuales no existe un marco normativo explícito o bien involucran reestructuraciones organizacionales de mayor envergadura, se tiene un menor nivel de desarrollo (repartición paritaria de puestos de jefatura y cargos de responsabilidad entre hombres y mujeres, entorno de trabajo, conciliación entre responsabilidades familiares y laborales, y la prevención del acoso laboral y al acoso sexual)<sup>14</sup>.

**b) Etapa de Masividad y Posicionamiento (2010-2014):** destacan tres procesos:

- i. Barómetro de la Gestión de Personas (2013):** corresponde a una medición del estado de la gestión de personas, a través de un instrumento autoaplicado (consulta), que en su primera medición respondieron 171 servicios públicos, sobre cuatro procesos: planificación y soporte, gestión del desempeño, gestión del desarrollo y gestión del cambio organizacional. Entre sus principales resultados destacaron que, a nivel agregado, 33 servicios -un 19% de las instituciones que contestaron el instrumento- se clasificaron en un nivel alto de desarrollo en la calidad de la gestión de personas; 113 en nivel medio (66%) y 25 en nivel bajo (15%).
- ii. Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado (2015)<sup>15</sup>:** contiene tres ejes de desarrollo: derechos, condiciones y ambientes laborales. En base a los resultados del Plan Trienal (2006-2009) y el Barómetro (2013), este nuevo lineamiento se convirtió en un plan de implementación con productos, medios de verificación y fechas de cumplimiento establecidas. Se definió la obligación de actualizar la Política de Gestión de personas con participación de las Asociaciones de

---

<sup>14</sup> Gab. Pres. N°002 del 15 de junio de 2006.

<sup>15</sup> Gab. Pres. N°001 del 26 de enero de 2015.

funcionarios. A su vez, el Instructivo definió, a través de las instrucciones impartidas por el Servicio Civil, contenidos mínimos comunes, buscando elevar el estándar transversal de las políticas e incorporando temáticas hasta ahora relativamente ausentes (egreso, revalorización de la función pública, cultura del reconocimiento, rol de las jefaturas en la gestión de personas, innovación y participación).

- iii. **Segundo Barómetro de la Gestión de Personas (2016):** permitió identificar los avances de la implementación de los procesos y como bajada de las medidas del Instructivo Presidencial del año 2015. En esta medición respondieron 232 servicios públicos, los cuales obtuvieron un nivel de desarrollo promedio de 56,3%. Ello plantea que, en términos generales, los servicios públicos desarrollaron procesos y gradualmente consolidaron prácticas sistemáticas que permitieron alcanzar estados superiores de desarrollo. En particular destaca el nivel promedio de desarrollo obtenido en el proceso de Gestión de Desempeño (71,8%).
- c) **Etapas de Rectoría (2016-actualidad):** corresponde a la dictación de la Ley N°20.955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece el Servicio Civil, que faculta a este último a impartir normas de aplicación general en materia de gestión y desarrollo de personas.

Durante todo el proceso de modernización de la gestión del empleo público en Chile, el Servicio Civil ha realizado esfuerzos para posicionarse como un aliado estratégico de los servicios públicos. Pese a su acotada dotación de personal y limitación de recursos financieros<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Según la Ley de Presupuestos del Sector Público año 2021, el Servicio Civil cuenta con una dotación máxima autorizada de 156 personas a los que se suma la posibilidad de contratar hasta 55 prestadores de servicios a honorarios (equivalente a M\$5.602.346 – gasto en personal-). Los recursos para capacitación son M\$46.538 (DIPRES, 2021).

### **3.2 Percepción de las prácticas de gestión de personas en el sector público chileno**

Entre 2016 y 2017 se desarrolló una encuesta a diferentes servicios públicos que recogió datos tanto de las experiencias, percepciones, actitudes, comportamientos y motivaciones de los funcionarios sobre las prácticas de gestión de servicio civil. La consulta fue contestada por 5.492 funcionarios (tasa de respuesta del 34,1%)<sup>17</sup> y forma parte de un proyecto internacional que tuvo como objetivo ayudar a los gobiernos a tomar decisiones en la materia teniendo en cuenta aspectos como reclutamiento, salarios, ascenso, evaluación de desempeño, protecciones laborales y liderazgo (Schuster, 2017, págs. 1-2).

Los principales resultados radican en las siguientes dimensiones:

#### **a) Actitudes y comportamientos de los funcionarios:**

- 92% cree que contribuye al éxito de la organización.
- 89% se enorgullece de ser servidor público.
- 71% pretende pasar toda su carrera en el sector público.
- 47% reconoció un comportamiento no ético como ético o dudo de ello.
- Existe un nivel bajo de confianza en otros miembros de la organización.

#### **b) Percepciones y experiencias de los funcionarios sobre prácticas de gestión de personas:**

- 52% supo de la postulación a su trabajo por un contacto.
- 57% no fue evaluado vía examen escrito.
- 23% cree que un buen desempeño laboral conlleva a un aumento salarial.
- 40% cree que los ciclos políticos aumentan la estabilidad laboral.

---

<sup>17</sup> Los servicios públicos que participaron en la encuesta fueron: Tesorería General de la República, Servicio Civil, Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), Ministerio Público, Instituto de Previsión Social (IPS), Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas (MOP), Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Dirección de Bibliotecas, Archivos y Monumentos (DIBAM), Servicio Médico Legal (SML), Servicios Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA) y el Fondo Nacional de Salud (FONASA).

- 67% cree que sus jefaturas lideran dando un buen ejemplo.
- 40% no sabe si su institución cuenta con un código de ética.

De manera conclusiva el estudio propone recomendaciones de política para un servicio público más motivado, comprometido y ético:

- a) Priorizar de manera más consistente criterios meritocráticos – no políticos o personales – en las decisiones de contratación, ascenso, remuneración y desvinculación, incluyendo la generalización de concursos para las contrataciones.
- b) Fortalecer el vínculo entre el desempeño laboral y las perspectivas de remuneración, ascenso y estabilidad laboral.
- c) Fomentar un uso más frecuente de prácticas de liderazgo en los directivos y jefaturas.
- d) Profundizar las capacitaciones sobre ética.
- e) Utilizar consistentemente buenas prácticas en la evaluación de desempeño.
- f) Llevar a cabo encuestas anuales de servidores públicos para identificar avances y áreas de reforma.

### **3.3 Diseño y objetivos de las Normas de Aplicación General en materia de gestión y desarrollo de personas**

Al analizar las funciones en materia de gestión y desarrollo de personas que la Ley N°19.882/2003 otorgó al Servicio Civil en su creación, destacan los verbos: asesorar, participar, promover, colaborar, apoyar y fomentar. En este contexto, el primer desafío de la institucionalidad fue la validación, de manera de ser reconocido como referente entre el conjunto de los servicios públicos.

El rol normativo del Servicio Civil comienza a partir de la modificación de la Ley N° 19.882/2003, introducida por la Ley N° 20.955/2016 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil. Dicho hito se materializó con la inclusión de la siguiente función en el artículo

vigésimo sexto, Título III, artículo 2°, letra q) que señala que corresponderá especialmente a la Dirección Nacional del Servicio Civil:

*“Impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, para su implementación descentralizada, tendientes a estandarizar materias relativas a reclutamiento y selección de personas, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción, programas de capacitación, sistemas de promoción, sistema de calificaciones y otras materias referidas a buenas prácticas laborales. Respecto de dichas materias, la Dirección Nacional del Servicio Civil podrá solicitar información a las instituciones antes señaladas. Además, deberá velar por el cumplimiento de las normas que imparta e informar semestralmente a la Contraloría General de la República sobre el particular”.*

Teniendo en cuenta esta nueva obligación legal y el diagnóstico BID sobre la falta de una capacidad rectora que permita aunar los esfuerzos para lograr mayor coherencia con la estrategia institucional; el Servicio Civil comenzó un proceso de formulación de normas para la gestión de personas que en su inicio contempló la presentación y opiniones del proyecto a referentes claves (Jefaturas de Servicios, Jefes de Gestión de Personas y representantes de los funcionarios a nivel nacional del Consejo Consultivo del Servicio Civil<sup>18</sup>). Luego, el proyecto se presentó al Comité Triministerial<sup>19</sup>, utilizando como base la consolidación de la evidencia y resultados de los procesos desarrollados entre los años 2004 y 2015. Finalmente,

---

<sup>18</sup> Como instaura la Ley N° 19.882, el Comité Consultivo del Servicio Civil tiene el objetivo de constituir un espacio de análisis para avanzar en el perfeccionamiento de la función pública y la profesionalización de la gestión de recursos humanos en la administración civil del Estado. Mientras que la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública estipula que los Consejos de la Sociedad Civil de los respectivos servicios públicos deben avanzar en la profundización de la participación ciudadana y en el seguimiento de las políticas públicas impulsadas por los servicios.

<sup>19</sup> El artículo 5, de la Ley Orgánica de la Dirección Nacional del Servicio Civil, contenida en el artículo vigésimo sexto de la ley N° 19.882, estableció un Consejo Triministerial integrado por los Ministros de Hacienda, del Trabajo y Previsión Social y Secretario General de la Presidencia, encargado de velar por la calidad técnica y la coherencia intersectorial en el desarrollo de las diversas funciones que le corresponden a la Dirección Nacional del Servicio Civil.

el proyecto se materializa con la publicación de las Resoluciones N° 1 y 2 del año 2017 que aprueban once Normas de aplicación general en materia de gestión y desarrollo de personas a todos los servicios públicos (ambos actos administrativos fueron tomados de razón por la Contraloría General de la República y publicados en el Diario Oficial).

A continuación, se describen los objetivos del primer y segundo grupo de normas de aplicación general en materia de gestión y desarrollo de personas, contenidos en las Resoluciones N°1 y 2 de 2017:

- a) **Norma N°1 sobre estructura y estándares de las áreas de gestión y desarrollo de personas:** instalar la gestión y desarrollo de personas a nivel estratégico, en una posición directiva que le otorgue influencia y cercanía al proceso de toma de decisiones organizacional, contribuyendo a la estrategia institucional.
- b) **Norma N°2 sobre Políticas de gestión y desarrollo de personas:** establecer que los servicios públicos cuenten con un marco de acción que comprometa criterios y directrices en gestión y desarrollo de personas, que otorgue mayor objetividad y transparencia en el proceso de toma de decisiones, alineando el desempeño de todas las personas que trabajan en las instituciones públicas con la estrategia organizacional.
- c) **Norma N°3 sobre el cumplimiento de estándares en procesos de reclutamiento y selección:** generar condiciones para que el ingreso de las personas a los servicios públicos en calidad jurídica de contrata y Código del Trabajo se realice considerando exclusivamente el mérito, la idoneidad e igualdad de oportunidades, para el cumplimiento de la función pública (masificación del uso del portal [www.empleospublicos.cl](http://www.empleospublicos.cl)).
- d) **Norma N°4 sobre concursabilidad y carrera funcionaria:** regularizar paulatinamente los cargos de planta a la fecha vacantes y que no han sido provistos de acuerdo con la normativa vigente.
- e) **Norma N°5 sobre el cumplimiento de estándares en programas de inducción:** formalizar y estandarizar procesos que permitan integrar de

manera planificada a las personas que ingresan a la organización, cambian de funciones o se reintegran después de periodos prolongados de ausencia.

- f) **Norma N°6 sobre la gestión de prácticas profesionales:** atraer nuevos talentos a la función pública con un acceso transparente, universal y sin discriminaciones de ningún tipo (uso de la plataforma [www.practicasparchile.cl](http://www.practicasparchile.cl)).
- g) **Norma N°7 sobre ambientes laborales y calidad de vida laboral:** lograr que los servicios públicos desarrollen programas que propendan a mejores grados de satisfacción y bienestar físico, psicológico y social por parte de los funcionarios en su labor y en su entorno de trabajo.
- h) **Norma N°8 sobre participación funcionaria:** generar una cultura y prácticas de participación y colaboración entre directivos, funcionarios y sus asociaciones representativas, en materias de gestión y desarrollo de personas, así como en otras materias que la autoridad estime conveniente.
- i) **Norma N°9 sobre el cumplimiento de estándares en formación y capacitación de funcionarios públicos:** fortalecer un ciclo de gestión institucional, con una proyección de mediano plazo y con un sentido integral que aborde tanto el desarrollo de conocimientos, aptitudes y destrezas técnicas específicas de cada servicio, como también aquellos que permitan una formación transversal y genérica común a la gestión pública.
- j) **Norma N°10 sobre el rol de jefaturas en dirección de equipos:** contar con jefaturas que generen ambientes laborales para el óptimo desempeño y desarrollo de los funcionarios, incentivando la innovación, con respeto y buen trato. Se espera que los directivos realicen una gestión transparente y participativa, con apego al cumplimiento de la legalidad, la probidad y la ética.
- k) **Norma N°11 sobre la gestión del desempeño individual y sistema de calificaciones:** tiene por objetivo que todos los servicios públicos implementen un Sistema de Gestión del Desempeño Individual que incorpore la retroalimentación como un proceso permanente y crucial para fortalecer prácticas de liderazgo y mejora continua en el desempeño de las personas.



De manera complementaria, la institución ha dictado diversas Orientaciones técnicas que pretenden servir como guías de ayuda para que los servicios puedan desarrollar de mejor manera las acciones para conseguir los objetivos planteados por cada una de las Normas. El cumplimiento de cada una de las Normas de aplicación en materias de gestión y desarrollo de personas debe ser reportado semestralmente a la Contraloría General de la República.

### **3.4 Caracterización de la Subsecretaría de Energía y su Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas**

La Subsecretaría de Energía (perteneciente al Ministerio de Energía) entró en vigencia el 01 de febrero de 2010<sup>20</sup>. Es el servicio responsable de generar las condiciones para un desarrollo sostenible, seguro y diversificado de la matriz energética nacional, mediante energía limpia, confiable y a precios eficientes, que garanticen el desarrollo económico y social del país, respetando el medio ambiente y fomentando la participación de la ciudadanía en el ámbito local, regional y nacional. Los productos estratégicos que debe entregar a la ciudadanía, definidos para el período 2019-2022 son: (i) acceso equitativo e integral a la energía; (ii) planes y programas de eficiencia energética; (iii) política energética y regulación del sector energético; (iv) sustentabilidad y ordenamiento territorial; (v) información, educación y participación ciudadana; y (vi) modernización e innovación energética (DIPRES, 2021).

El servicio realiza sus funciones en conjunto con otros organismos que conforman la institucionalidad energética chilena: la Comisión Nacional de Energía (CNE), la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN), la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), el Coordinador Eléctrico Nacional, el Panel de Expertos y la Agencia de Sostenibilidad Energética (Ministerio de Energía, 2021).

---

<sup>20</sup> La Ley N°20.402/2009, del Ministerio de Minería, crea el Ministerio de Energía estableciendo modificaciones al DL N°2.224/1978

Entre los años 2018-2020 la Ley de Presupuestos del Sector Público entregó al servicio un monto promedio para gastos de M\$100.301.352, de los cuales el 13,7% fueron destinados para gastos en personal (M\$13.779.909) y el 0,05% para capacitación (M\$47.104). La dotación de personal en promedio fue de 430 personas compuesta por un 71,6% de cargos a contrata (308 personas), 21,7% de cargos a honorarios (93 personas) y el 6,7% en cargos de planta (29 personas).

El DFL N°12/2009 fijó la planta de personal de la Subsecretaría de Energía en 63 cargos de carrera: 29 corresponden a cargos de planta en los diferentes estamentos profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares; 28 están destinados a autoridades políticas y directivos de exclusiva confianza (Ministro, Subsecretario, Secretarios Regionales Ministeriales y Jefes de División); y 6 cargos de tercer nivel jerárquico (Jefes de Departamento). El mismo cuerpo legal define los requisitos de ingreso y promoción de los cargos antes señalados, por estamento y grado de la Escala Única de Sueldos (EUS).

La orgánica interna del servicio ha definido una estructura con divisiones técnicas acordes a las funciones mandatadas por ley y con unidades de staff que dan soporte al cumplimiento de las anteriores<sup>21</sup>. En específico, el área de recursos humanos se sitúa en el Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas como tercer nivel jerárquico, dependiente de la División de Administración y Finanzas.

El Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas de la Subsecretaría de Energía tiene como misión la gestión y desarrollo de las personas de la institución a un nivel estratégico mediante la definición de políticas, sistemas, procedimientos e instrucciones en materias del área, que contribuyan al desarrollo integral de las personas de manera participativa y focalizada en el logro de los objetivos institucionales. Las funciones específicas del Departamento son: planificar y dar soporte a la gestión de las personas, gestionar el desempeño, gestionar el desarrollo y gestión del cambio organizacional, las que se realizan mediante las

---

<sup>21</sup> Ver anexo N°1 Organigrama del Ministerio de Energía.

unidades de Desarrollo Organizacional, Gestión de Compensaciones y Gestión de Personal y Bienestar.

En cuanto a la implementación de las Normas entre los años 2018 y 2020, la Subsecretaría de Energía presenta el siguiente nivel de cumplimiento:

**Tabla N°2: Nivel de cumplimiento de la Subsecretaría de Energía en Normas de Gestión y Desarrollo de Personas**

Indicador	Año 2018	Año 2019	Indicador	Año 2018	Año 2019
<b>Norma 1:</b> % de jefaturas de gestión de personas que se encuentran en 2do o 3er nivel jerárquico	100%	-	<b>Norma 2:</b> % de servicios públicos que tienen una Política de gestión de personas con estándares del Servicio Civil	100%	-
<b>Norma 3:</b> % de ingresos a la contrata y/o código del trabajo cubiertos por procesos de reclutamiento y selección	35,9%	44,0%	<b>Norma 4:</b> Total de vacantes de planta que se concursaron para los diferentes tipos de concurso	34	0
<b>Norma 5:</b> % de servicios públicos que declaran haber realizado inducción en un plazo menor a 30 días	100%	-	<b>Norma 6:</b> Total de estudiantes en prácticas seleccionados por el sistema Prácticas Chile	26	51
<b>Norma 7:</b> % de servicios públicos que realizan evaluación de ambientes laborales	0%	100%	<b>Norma 8:</b> % de servicios públicos que declaran haber realizado acciones de participación con sus Asociaciones de funcionarios	-	-
<b>Norma 9:</b> Total de participantes en actividades de capacitación informados en plataforma SISPUBLI	175	217	<b>Norma 10:</b> % de servicios públicos que en sus reglamentos especiales de calificación vigentes aplican evaluación de liderazgo a sus directivos y profesionales con personal a cargo	-	100%
<b>Norma 11:</b> % de servicios públicos que declaran que en su sistema de gestión de desempeño se contempla un procedimiento de retroalimentación	100%	-			

Notas:

- 1) Algunos indicadores no contemplan datos para los años 2018 o 2019, dado que esa información no fue requerida en los primeros años de aplicación.
- 2) El monitoreo de los indicadores de cumplimiento del año 2020 aún no se publica de manera oficial.

Fuente: (Servicio Civil, 2021)

## CAPÍTULO 4: ANÁLISIS Y RESULTADOS

En el presente capítulo se describen los hallazgos derivados del trabajo de campo, el cual incluye el análisis de los elementos más relevantes identificados en las entrevistas practicadas y la revisión de documentación asociada<sup>22</sup>, con respecto a los alcances y limitaciones del proceso de implementación de Normas en materia de gestión y desarrollo de personas, basados principalmente en la evidencia hallada en la Subsecretaría de Energía.

### 4.1 Sobre la estandarización de procedimientos

Para los entrevistados, la comprensión generalizada de las Normas, refiere a “establecer un piso mínimo o un desde” para la gestión de las personas en los servicios públicos, que antes no existía. En palabras del Subdirector de Gestión y Desarrollo de Personas del Servicio Civil: *“la norma de aplicación general viene a ser un instrumento para, no es un fin en sí mismo, es un rol nuevo; pero definitivamente es una herramienta y un instrumento para cosas mayores. Viene a modernizar la gestión de personas en el servicio público, tiene que ver con estandarizar, homologar, con definir un mínimo común y avanzar en esa materia”*.

Al integrar los resultados de los Barómetros y los avances observados del Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales, se observa que la primera medición realizada en el 2013 posicionó al 85% de los servicios públicos entre niveles de desarrollo alto y medio (Servicio Civil, 2013, pág. 34). La segunda y última medición del año 2016 arrojó que el 61,2% de los servicios se encuentra entre los tres niveles más altos (Nivel 5 - Avanzado, Nivel 4 - Superior, y Nivel 3 de desarrollo) (Servicio Civil, 2017, pág. 26).

---

<sup>22</sup> Documentación asociada a los principales procesos implementados por el Servicio Civil para el mejoramiento del empleo público, descritos en el numeral 3.1 del presente documento.

La metodología utilizada por los Barómetros se asemeja a la Nueva Metodología de Evaluación (BID, 2014, pág. 147) en el sentido que utiliza niveles de caracterización de acuerdo al aspecto instrumental –cantidad de prácticas instaladas-, sin embargo no parece abordar adecuadamente lo que corresponde a la medición de los niveles de cobertura e implementación; así, la revisión resulta ser menos exigente. Es posible que la distancia que existe entre esta situación y el primer lugar que ostenta Chile a nivel Latinoamericano en desarrollo de empleo público (ver figura N°3), sea resultado de que el Barómetro se construyó con la percepción declarada de cada servicio y no con revisión externa experta sobre el diagnóstico. Sobre el Barómetro, el profesor Christian Hansen señala que: *“son autoevaluaciones hechas por los jefes de personas. Sí quiero poner una nota muy alta y tengo que poner medios de verificación, puedo inventar miles en el momento (...). No hay contraste y eso es lo que actúa en el fondo. Hay que tener metodología, ayuda externa para generar esa metodología y para hacer diagnósticos más profundos”*.

En el análisis, la Jefa de la Unidad de Desarrollo Organizacional agrega que en la Subsecretaría de Energía: *“(...) no cumplimos al 100% en ninguno de los estándares que se definen para todas las Normas (...) Esta situación responde a dos motivos: primero, falta de priorización institucional a la gestión de personas (...) Y en segundo lugar, también falta de priorización de parte del jefe de Departamento, quien no prioriza todo lo que tiene relación con las Normas y tampoco logra que sea priorizado por el nivel superior”*. El reconocimiento de esta situación descubre la ineficiencia que esconde el indicador de la Norma N°2 sobre contar con una Política de Gestión de Personas con estándares del Servicio Civil, que en la realidad de la Subsecretaría de Energía parece impracticable. La misma jefatura de unidad concluye: *“la realidad es que es una Política de escritorio, que cuesta actualizar visualizando que no quede como letra muerta después. Con esto puedo decirle al Servicio Civil: sí, tenemos una política, cumplimos, además si usted la revisa tiene todos los contenidos que me pidió. Eso no sirve de nada.”*

## 4.2 Sobre los recursos disponibles

La implementación del paquete de Normas no ha venido asociado a ningún aumento de presupuesto ni de dotación específica para tales efectos, por tanto, los servicios han debido hacer frente a la obligatoriedad con los recursos que tienen.

En la Subsecretaría de Energía el área responsable de llevar adelante la implementación de las Normas es la Unidad de Desarrollo Organizacional, la que cuenta con 4 personas para una dotación de aprox. 380 personas. Según la Jefa de señalada unidad: *“Si fuéramos más personas, quizás nos permitiría avanzar más, pero hay ciertas definiciones que dependen solo de una decisión de la autoridad. Las indefiniciones son las que nos tienen sin poder cumplir con alguno de los estándares esperados”*. En esta línea, la experiencia recogida del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), indica que, con la excusa de la existencia del Plan Trienal de Buenas Prácticas Laborales, ese servicio gestionó recursos monetarios adicionales con el BID que le permitieron apalancar el desarrollo de todos los proyectos solicitados por el Servicio Civil, así cuando irrumpieron las Normas, contaban con una base potente para consolidar un plan de transformación integral para el área de personas. Este servicio cuenta con 97 colaboradores, para una dotación total de 2.450 personas a nivel nacional.

En la vereda contraria, el Servicio Civil asume que ha sido difícil gestionar el rol de acompañamiento con pocos recursos, el Subdirector de Gestión y Desarrollo de Personas reconoce: *“En el caso de la DIPRES es distinto, lamentablemente no tenemos una relación tan fluida. No es que no tengamos algún problema si no que definitivamente ellos prevalecen y optimizan la mirada desde la disponibilidad presupuestaria”*. Así, han debido buscar alternativas para intentar avanzar sin contar con recursos adicionales, tales como pensar en modificar el diseño del modelo de acompañamiento basado en sectorialistas-especialistas y reorganizar las funciones de la Subdirección en búsqueda de mayor flexibilidad y oportunidad.

### 4.3 Sobre la posición en la estructura y la voluntad de la dirección

La Norma N°1 señala que los servicios deben contar con una organización interna al nivel que permita posicionar la función de gestión y desarrollo de personas para contribuir a la estrategia institucional. También se señala que la respectiva jefatura debe ser establecida al nivel jerárquico que corresponda, siendo considerado parte de los equipos de dirección del servicio.

Para el Servicio Civil, la Subsecretaría de Energía cumple al 100% con el indicador de esta Norma, por tanto la jefatura del área se ubica en el tercer nivel jerárquico. Sobre esto, el Jefe del Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas de la Subsecretaría de Energía señaló que: *“sin perjuicio que aún dependamos de una División de Administración y Finanzas, será más importante cuán jerárquica u horizontal funcione la estructura interna”*. En el caso particular, esta jefatura, en la primera parte de su rol, tuvo línea directa con el Subsecretario manteniendo informada a su jefatura directa, lo que sustituyó de buena manera la decisión de la autoridad de no elevar formalmente la jerarquía del cargo, por lo tanto, la coerción de la gestión y de las temáticas de gestión de personas quedaron bajo el alero de la relación posible entre dicha jefatura y la autoridad de turno. Cuando la autoridad fue sustituida, la relación cambió y los temas de gestión de personas dejaron de estar inmiscuidos entre las prioridades ministeriales.

El caso de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) es diferente. En conversación con el Director de Personas se indicó que esa área se encuentra en el segundo nivel jerárquico dependiendo directamente del Consejo y el Presidente, respondiendo a una definición conforme al contexto crítico de fundación institucional: la fusión de dos Superintendencias<sup>23</sup>. Sin perjuicio que las Normas no son de implementación obligatoria para esta institución, de igual manera ellos

---

<sup>23</sup> La CMF es sucesora y continuadora legal de la Superintendencia de Valores y Seguros, y de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio. Asimismo, es la continuadora legal de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

utilizaron las orientaciones para establecer procedimientos que les ayudaran a disminuir la resistencia cultural del personal, debido a la lógica autónoma de funcionamiento de cada una de las Superintendencias. En suma, esta institución también cuenta con un estatuto de personal distinto que el Estatuto Administrativo, el cual les permite mayor flexibilidad para hacer frente a la gestión de personas. En opinión del directivo, esta cualidad es fundamental para revisar y mejorar constantemente los procedimientos.

Por último, sobre la efectividad de la posición de la jefatura de personas, es importante relevar la opinión de quien fuera la Presidenta de la Asociación de funcionarios del Ministerio de Energía entre los años 2018-2020, quien señaló: *“la Asociación anterior nunca tuvo una relación como la que tuvimos nosotros con la autoridad. Creo que eso se debe a que el jefe de gestión de personas era de absoluta confianza del Subsecretario. Esto nos facilitó varias cosas y nos permitió solucionar temas más rápidamente”*.

#### **4.4 Sobre las culturas y capacidades organizacionales**

Si bien se ha reconocido que las Normas vienen a estandarizar y fijar un piso mínimo de procedimientos que permitan el mejoramiento del empleo público, su implementación y control se ha desarrollado de manera igualitaria para todos los servicios públicos, sin distinguir entre las diversas realidades de cada servicio de manera objetiva: cantidad de dotación y presupuesto entregado por Ley para sueldos y capacitación, tipos de escalas de remuneraciones, antigüedad institucional y nivel de profesionalización, que son elementos que marcan la cultura de la organización. Por otra parte, en la exigencia tampoco se consideraron las propias características de cada sector público: salud, vivienda, obras públicas, energía, etc.; ninguna de las áreas necesita funcionar de la misma manera y, por lo tanto, la estrategia para mejorar el sistema de empleo público necesita diferenciarse.



Para el profesor Christian Hansen *“el punto a revisar es en aquellos servicios en los cuales las Normas se transforman en un enemigo de sus lógicas no meritocráticas (...) ahí está la verdadera lucha, cómo hacemos que esos servicios que están fuera del sistema, entren a una lógica más meritocrática (...). Todo lo anterior, sin dudas depende mucho del nivel de madurez, del nivel de desarrollo, y del nivel de avance que tengan los servicios respecto a la lógica de empleo. Así, para algunos esto es meramente cumplir con algo que ya estaban haciendo y para otros es súper nominal”*.

Por ejemplo, todos los entrevistados hicieron mención al acierto que ha significado la Norma N°3 sobre el cumplimiento de estándares en procesos de reclutamiento y selección, por tanto ha permitido disminuir la discrecionalidad de las jefaturas superiores de servicio para determinar el ingreso de las personas, promoviendo la obligación de realizar procesos de selección debidamente publicitados y transparentes, a través de la plataforma de empleos públicos, y solicitando justificaciones formales para casos excepcionales. Sobre esto, la Subsecretaría de Energía, entre el año 2018 y 2019, presenta un avance del 36% al 44% sobre la cantidad de contrataciones que ingresaron vía proceso de selección; sin embargo, la lógica estatutaria del mérito sigue en desmedro, ya que no se ha concursado ni se ha provisto ninguna de las vacantes de planta existentes en la Ley orgánica del servicio.

#### **4.5 Sobre la participación y la comunicación**

Sobre este punto, las jefaturas responsables de implementar las Normas en la Subsecretaría de Energía tienen una opinión dividida. Por una parte, el Jefe del Depto. señala que: *“Los funcionarios no tienen ni idea de las Normas. No son materia de difusión, lo que ellos ven son los procesos (...).no ha estado en ninguno de nuestros planes de difusión sobre lo que hacemos (...) Podemos tener conversaciones con las jefaturas acerca del cumplimiento de los logros en diversas temáticas, pero el resto de los funcionarios no tiene sentido que participen en eso.*

*El Servicio Civil entrega lineamientos y nosotros tenemos que implementarlos. La profundidad, la visión y el alcance es problema de la jefatura de personas”.*

En cambio, la Jefa de la Unidad de Desarrollo Organizacional indica que: *“La participación es muy importante, pero lo que pasa con la Asociación de funcionarios, es que ellos no están al tanto de cuáles son las orientaciones. Debieran conocer bien las Normas y debieran exigir su cumplimiento, como representantes de los funcionarios (...) En el caso de las Normas no hemos hecho mucho la verdad; ahora que lo pienso, es tal vez porque desde el origen lo hemos aceptado como instrucciones para nuestro propio trabajo como área de personas, para mejorar nosotros como unidad. Quizás esto ha sido un error de nuestra parte. No hemos hecho la bajada sobre los resultados y ver si algunos de los cambios que hemos realizado, a propósito de las Normas, han impactado en el comportamiento de los funcionarios (...) Es más fácil autoexigirse a que los demás te exijan. ¿Te imaginas si los funcionarios tuvieran el poder de, que a raíz de esa demanda de que nosotros cumplamos con las Normas, el Jefe de Servicio priorice las temáticas?”*

Consultada la Presidenta de la Asociación de funcionarios del Ministerio de Energía (2018-2020), si bien no maneja los contenidos ni la forma de medir la implementación de las Normas, es interesante señalar que ejemplificó la mayoría de sus respuestas con el proceso de evaluación de desempeño, del cual opina que: *“Hasta el día de hoy no se entiende la necesidad de haber cambiado la manera de realizar las evaluaciones de desempeño. Se entiende como un castigo al funcionario (...) Existen funcionarios que se quedan sin retroalimentación, ya que el proceso no está 100% instaurado (...) Es un problema interno del Depto. Gestión y Desarrollo de Personas. Esto se podría haber aplicado mucho mejor, ya que en el caso de la gestión de desempeño hicieron el cambio de modalidad, cuando asumió la actual administración. Los funcionarios estaban acostumbrados a tener excelentes notas y de un día para otro esto cambio. Sin buenas explicaciones. Por el contrario, las charlas nos confundieron (...) Si bien el Depto. reconoció el error de comunicación, la confianza con la gestión e información que emana de ellos, está rota (...) Quizás*

*con nuevos liderazgos podría darse una nueva etapa, porque a este Gobierno le quedan muy pocos meses y ya no hay mucho que hacer”.*

La opinión de la dirigente no se refleja con el 100% alcanzado por la Subsecretaría de Energía en la medición de la Norma N°11 sobre contar con un procedimiento de retroalimentación en el sistema de gestión de desempeño, ni menos con lo señalado por el Jefe del Depto. Gestión y Desarrollo de Personas a cargo del proceso, quien declaró: *“Estamos avanzando en gestión del desempeño y muy bien (...) tuve una reunión con muchas personas de la institución y recibimos agradecimientos para todo el equipo que está trabajando en esto (...) Ahora la transformación cultural comienza a verse. Los resultados después de tres procesos”.*

Desde la óptica del Subdirector de Gestión y Desarrollo de Personas: *“Este mundo gremial viene de otras prácticas, viene de generaciones y generaciones de dirigentes, o sea nosotros hemos tenido problemas con algunas organizaciones ya que no les gusta esto de la participación directa. Nosotros en la participación funcionaria hablamos también de la participación con los funcionarios directamente y no les gusta, porque ellos sienten que la exclusividad de la representación de los funcionarios es de ellos. Entonces es absolutamente necesaria la participación, porque además nos parece que tanto los representantes de las Asociaciones o los funcionarios en general, en la medida que se hacen parte de esto logran identificar las ventajas y por lo tanto, también son garantes de que esto se implemente de alguna forma”.*

Es importante señalar que en la Subsecretaría de Energía la Norma N°8 sobre participación no ha sido medida en el período 2018 a 2020. Además, en las entrevistas realizadas no se observa mayor preponderancia a la forma en cómo se miden los resultados de temáticas que impactan directamente a los funcionarios como son la Norma N°7 y 9, sobre ambientes laborales y capacitación, respectivamente; en suma, todos los entrevistados concordaron en que la

implementación de las Normas en general, no ha tenido efectos demostrables en el desempeño y comportamiento funcionario.

#### **4.6 Sobre el sistema de monitoreo al cumplimiento y la retroalimentación**

La Ley N° 20.955 estableció que la implementación de las Normas es descentralizada (cada servicio es responsable) y fiscalizable por la Contraloría de la República. Para este cometido el Servicio Civil provee la operación de las siguientes herramientas: (i) oficio del Director del Servicio Civil solicitando información en plazos definidos, (ii) una plataforma electrónica denominada “Sistema de Monitoreo y Reportabilidad para Gestión y Desarrollo de Personas” en donde los servicios adjuntan medios de verificación, (iii) oficio que entrega los resultados preliminares y fija plazos ante falta de documentación; y (iv) informe final sobre el cumplimiento y resultados del monitoreo. Todas las comunicaciones son dirigidas al Jefe Superior del servicio.

El contenido del informe final sobre los resultados señala el período revisado, las Normas en las cuales se focalizó la verificación del cumplimiento, advertencias normativas sobre el rol de la Contraloría General de la República y un adjunto con el reporte detallado de las Normas medidas que recuerda el estándar esperado de la temática y una indicación binaria sobre el estado del cumplimiento: cumple o no cumple<sup>24</sup>.

Es interesante resaltar que durante los primeros monitoreos programados para verificar el cumplimiento de las Normas (2018-2019), el Servicio Civil proponía, además de la recolección de documentación y datos mediante la plataforma de reportabilidad, también un proceso de verificación con la visita de profesionales a algunas instituciones seleccionadas con el objetivo de profundizar los antecedentes incorporados en el sistema. Consultada la Jefa de la Unidad de Desarrollo Organizacional de la Subsecretaría de Energía, señaló que la institución nunca ha

---

<sup>24</sup> Ver anexo N°2 Modelo de Informe final sobre el cumplimiento y resultados del monitoreo.

sido visitada por profesionales del Servicio Civil a propósito de la revisión de las Normas, sin embargo, sabe que a otros organismos relacionados del sector fueron seleccionados por que al parecer no obtuvieron buenos resultados.

Todas las jefaturas entrevistadas señalan que el Servicio Civil no ha generado vinculación directa ni profunda para acompañar y retroalimentar los procesos de mejoramiento en base a las orientaciones y estados esperados dictados por las Normas. Sin embargo, el Jefe del Depto. Gestión y Desarrollo de Personas de la Subsecretaría de Energía señaló que *“a los jefes que son seleccionados por Alta Dirección Pública, el Servicio Civil los convoca una vez al mes para darles lineamientos. Me cuentan que hablan de todos los temas: cómo hacer selección, cómo cumplir las Normas, etc., pero hay un foco en ese sector, en ese grupo de personas”*. Así, los acompañamientos existentes están acoplados a la lógica meritocrática que busca relevar el funcionamiento del sistema de Alta Dirección Pública, en el sentido de dar soporte y fortalecer el desempeño de los directivos seleccionados por esa vía. Al respecto, el profesor Christian Hansen indica que: *“ahora se acompaña principalmente a los servicios cuyos directores están en Alta Dirección Pública, por ejemplo. En este sentido, hace muy poco conversamos con la gente del Consejo de Alta Dirección Pública sobre lo bueno que sería que el Consejo instalara una competencia o una exigencia dentro de los Convenios de Desempeño de cada directivo acerca de cumplir las Normas en materia de gestión de personas”*.

De lo anterior, se desprende la necesidad de establecer perfiles diferenciados, tanto para caracterizar y categorizar institucionalmente a cada uno de los servicios y con ello, a sus jefaturas de las áreas de gestión y desarrollo de personas. En este sentido, la Subsecretaría de Energía aprobó un perfil para el cargo de jefatura de Depto. de la área, sin embargo, a la fecha nunca ha sido concursado públicamente.

En contraposición, la Norma N°10 sobre el rol de las jefaturas -que debería hacerse cargo de este asunto- no ha obtenido grandes avances, por tanto, su

medición refiere solo a contar con evaluación específica para directivos y profesionales con personas cargo. En esta línea, el Subdirector de Gestión y Desarrollo de Personas del Servicio Civil manifiesta que: *“el éxito o no éxito de las Normas como base, tiene mucho que ver con los perfiles de jefaturas que tenemos, con el entendimiento del rol y del poder apropiarse de esos espacios (...), solo con el eslogan de ser socios estratégicos no vamos a avanzar nunca (...) Por ejemplo, a mí me encantaría poder incidir un poquito más en el perfil y en la selección de los jefes de personas de los servicios. En algunos modelos, el trabajo del Servicio Civil es administrar un cuerpo y un equipo de gente que vaya instalando prácticas en los servicios públicos, pero definidos y elegidos por el propio Servicio Civil y de alguna manera eso te asegura un estándar mínimo de quienes cumplen con ese perfil”*.

El trabajo de campo realizado permite concluir que los informes de resultados que el Servicio Civil entrega a la Subsecretaría de Energía y a otras instituciones públicas, son insuficientes y adolecen de aspectos cualitativos que ayuden a la retroalimentación entre lo esperado y los resultados obtenidos. Entre los aspectos faltantes se pueden mencionar los siguientes:

- a) **Descripción acabada de los problemas evidenciados en el período medido de implementación de cada Norma, que permitan avanzar desde el ámbito meramente declarativo hacia la acción real de mejora.** En opinión del Jefe del Depto. de Gestión y Desarrollo de Personas del INE: *“el Servicio Civil dispone de la plataforma, dispone de las instrucciones, del llenado, de los plazos, dispone del informe final y de las comunicaciones a los servicios; más bien yo tengo la impresión de que lo que se comunica y lo que se resuelve es lo que arroja el sistema, entonces es más bien declarativo. Tú como servicio tienes que incorporar información en la plataforma y puedes dar por cumplida la Norma en particular sin mayores análisis de resultados”*.
- b) **Elementos que permitan la comparación de variables en tiempo y forma del propio servicio y en relación a los resultados de otras organizaciones.** En retrospectiva, la jefa de la Unidad de Desarrollo

Organizacional de la Subsecretaría de Energía mencionó: *“antes, con el Plan Trienal, el Servicio Civil hacía informes con gráficas y te comparaban primero con todas las otras instituciones públicas, después con el sector y te pedían cierto nivel de avance de cumplimiento de ciertas cosas. Eso era un poco mejor, pero ahora no existe el feedback de lo que uno responde en la plataforma, ni de los documentos que uno envía. Lo único que queda es actuar de buena fe, nosotros creemos que estamos haciendo bien las cosas y ellos creen que, si ponemos que sí, es porque estamos cumpliendo”*.

**c) Contenido para generar seguimiento y control de los procesos observados y medibles.** Al respecto, tanto la jefa de la Unidad de Desarrollo Organizacional de la Subsecretaría de Energía como el Director de Personas de la CMF concuerdan con que los informes están funcionando como un “check-list” en vez de ser una herramienta que permita dar soporte a una evaluación de fondo.

**d) Un sistema de incentivos y consecuencias adecuado para los servicios que logren o no los objetivos.** En la actualidad el paquete de Normas no establece ningún incentivo específico asociado a su cumplimiento ni tampoco a la estructura de iniciativas existentes en el Servicio Civil, tales como el Premio Anual a la Excelencia Institucional o Funciona, por ejemplo. En el campo de las sanciones, la fiscalización se entregó a la Contraloría de la República con la lógica estatutaria del registro de medidas disciplinarias vinculadas a las investigaciones sumarias o sumarios administrativos. El profesor Christian Hansen señala: *“los reportes son más bien de forma y no de fondo (...) yo conozco servicios que han ganado el Premio a la Excelencia y en cuanto a gestión de personas, el desarrollo es más bien precario”*.

Lo anterior, fue reconocido por el Subdirector de Gestión y Desarrollo de Personas del Servicio Civil: *“la Contraloría ofició a cerca de 15 o 20 servicios respecto al incumplimiento de algunas Normas, pidió más antecedentes, pero fue muy extemporáneo. Entregamos el informe final del año en enero y*

*recién en junio-agosto nos contestaron. La idea es que se pueda reaccionar con mayor celeridad y que la respuesta de ellos también que esté a la vista, que no sea solo un reporte del Servicio Civil. Tenemos que establecer consecuencias y sanciones por el no cumplimiento de estas Normas, porque si no la gente termina acostumbrándose a reportar por reportar, pero si no hay ninguna consecuencia al respecto no tiene mucho sentido”. Al respecto, a la fecha la Contraloría no ha aplicado fiscalizaciones especiales al cumplimiento de las Normas, y en el caso de la Subsecretaría de Energía sólo se ha remitido a la revisión, mediante auditorías regulares, al cumplimiento de la Norma N°3 sobre la obligación de justificar las contrataciones a contrata que no han ocurrido por medio de un proceso de selección<sup>25</sup>.*

- e) Publicidad y sociabilización de los resultados en cada organización.** No existe ninguna obligación para que los servicios sociabilicen los resultados de la gestión con los funcionarios y de recoger las impresiones que ayuden a la mejora de las acciones implementadas. No es menor que la Presidenta de la Asociación de funcionarios entrevistada haya señalado que no conoce sobre la existencia de los informes de resultados entregados por el Servicio Civil. En esta línea, el Director de Personas de la CMF señala que: *“una eventual o potencial falencia de este proceso (...) es no hacer evaluaciones de impacto de las Normas: ¿cómo están impactando?, ¿qué tanto está mejorando la gestión?, ¿qué tanto está agregando valor a la gestión de la organización? y para eso yo creo que sería importante que en el Servicio Civil se generará una suerte de segundo piso, un estadio superior donde no solamente nos hiciéramos cargo del checklist, sino que avanzáramos hacia la evaluación de impacto”.*

---

<sup>25</sup> Ver anexo N°3 Fiscalizaciones y auditorías de la Contraloría General de la República al cumplimiento de las Normas en materia de gestión de personas.



**f) Profesionales adecuados a cargo del proceso de emisión, monitoreo y retroalimentación.** Sin perjuicio que existen sectorialistas definidos para cada institución, la jefa de la Unidad de Desarrollo Organizacional de la Subsecretaría de Energía señala que: *“me surge la duda si las pocas personas con las que cuenta el Servicio Civil tienen experiencia “de terreno” para realizar esta fiscalización. Si alguno de ellos ha trabajado en servicios públicos complicados, con poco recurso y con harto problema (...) No sirve de nada indicar en los reportes si cumpliste o no cumpliste. Los sectorialistas deberían tener una misión más concreta, basada en la auditoría y en la asesoría”*. Al respecto, el Subdirector de Gestión y Desarrollo de Personas del Servicio Civil comentó: *“lamentablemente somos 30 personas para 260 servicios y más de 340.000 funcionarios, pero eso no es una excusa (...) en la forma todavía nos falta estar un poco más en terreno, con un feedback más personalizado, más presencial en los servicios públicos o si quieres por sector. A mí más que me interese hacer un feedback respecto si cumplió o no cumplió en porcentaje una norma, me interesa cuáles son las brechas que son más preocupantes y que, desde ahí, podamos acompañarlo en suplir en el próximo periodo”*.

## **CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES**

Las Normas en materia de gestión y desarrollo de personas son parte de los arreglos institucionales obligatorios impulsados por el Servicio Civil para mejorar el empleo público en Chile y representan la primera incursión de ese servicio en su rol de rectoría en procesos de esta magnitud. Su importancia radica en que son arreglos que vienen a intentar fortalecer, en conjunto con el Sistema de Alta Dirección Pública, un modelo que promueve la meritocracia como aspecto fundamental de la función pública.

En la revisión de los antecedentes con respecto al modelo integrado de la gestión estratégica de recursos humanos para el empleo público, las Normas buscan apalancar el trabajo de las áreas responsables para que los subsistemas de planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de compensaciones, gestión del desarrollo y la gestión de las relaciones humanas, estén operativos, se interconecten entre sí y tengan coherencia con la estrategia de la organización. En términos generales, las Normas no son un fin en sí mismas, sino que representan un medio para lograr objetivos de fondo centrados en: (i) posicionar a la gestión de personas como aliado en el diseño y cumplimiento de la estrategia del servicio e (ii) influir en el comportamiento y mejorar el desempeño de las personas en su quehacer institucional.

Del caso de estudio en la Subsecretaría de Energía, entre los años 2018 y 2020, fue posible evidenciar que los objetivos señalados requieren de una evaluación progresiva y, por lo tanto, avanzan lentamente al paso de los cambios culturales e institucionales (Longo, 2004, pág. 77) (Pollitt & Bouckaert, 2000, pág. 52). En este sentido, las Normas no pertenecen a un paquete de herramientas suficiente para avanzar hacia niveles altos de desarrollo del empleo público, sino que proveen un piso mínimo.

Los indicadores publicados por el Servicio Civil sobre el cumplimiento de las Normas siguen la lógica de presentar el logro instrumental mínimo, lo que, en el

caso de la Subsecretaría de Energía en los años 2018 y 2019, no refleja la realidad de la gestión de personas en esa institución (situación expresada abiertamente por los actores entrevistados). En este sentido, las mediciones realizadas por el Servicio Civil deberían focalizarse en Normas que permitirían avanzar hacia los objetivos de fondo: (i) promoción del cumplimiento de estándares de reclutamiento y selección, (ii) ambientes laborales y calidad de vida, (iii) participación funcionaria, (iv) formación y capacitación y (v) gestión del desempeño; dejando de lado la medición de prácticas que parecen ser accesorias: programas de inducción y prácticas profesionales. En este posible orden de categorización, es razonable sugerir que el eje de las temáticas antes señaladas esté radicado en: (i) una Política de gestión de personas construida de manera participativa y (ii) una posición estructural del área de gestión de personas en el segundo nivel jerárquico. Con respecto a la Norma sobre el rol de las jefaturas, esta debe abordarse en la lógica actual del sistema de Alta Dirección.

Los alcances y limitaciones observados en el proceso de implementación de las Normas de gestión de personas en la Subsecretaría de Energía, revelan que parte de las deficiencias también ocurren por problemas de gestión interna y en la entrega de orientaciones de trabajo, tanto a nivel político como a nivel operativo. En este servicio, se observaron contradicciones en la visión del trabajo que desarrolla el área de gestión y desarrollo de personas -por los comentarios vertidos por el Jefe del Departamento, la Jefa de la Unidad de Desarrollo Organizacional y la ex Presidenta de la Asociación de funcionarios-. Estas tensiones han repercutido fuertemente en la cohesión necesaria para aplicar las estrategias de trabajo y han socavado un aspecto clave, la confianza, provocando dos efectos para la gestión del Departamento responsable: (i) padece del “dilema de la estrategia”, ya que su gestión no es reconocible ni alineable con la estrategia del servicio producto de la ambigüedad de las autoridades (Behn, 2001, pág. 107) y (ii) promueve la opción de una política de participación de baja intensidad que evita el conflicto.

Es posible que dicho camino sea también seleccionado por otros servicios públicos, sin embargo, no representa la manera más adecuada de obtener

resultados sostenibles que permitan poner a las personas en el centro del funcionamiento de la estrategia de cada servicio mandatado para entregar bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Así, cualquier arreglo institucional –entre los cuales se encuentran las Normas en materia de gestión de personas- requiere ser gestionado en un espacio conjunto de responsabilidades.

La presente investigación permitió corroborar la afirmación bajo la cual se desarrolló el presente trabajo, el cual señaló que, si bien existen orientaciones para la implementación de las Normas en materia de gestión de personas y se realiza un monitoreo periódico del cumplimiento de éstas, los informes de resultados que el Servicio Civil entrega a las instituciones públicas, son insuficientes y adolecen de aspectos cualitativos que ayuden a la retroalimentación entre lo esperado y los resultados obtenidos. Analizando los antecedentes provistos por los entrevistados, todos señalan que el Servicio Civil ha sustituido la presencialidad y el contacto directo de su personal experto, por una estrategia distante que retroalimenta de manera deficiente los resultados del trabajo de cada servicio público, por lo tanto, es posible plantear dos desafíos centrales: la diferenciación y la gradualidad.

Es indiscutible que la aplicación de las Normas representa un avance para estandarizar procedimientos que, en gran parte de los servicios públicos hacia el año 2018, no existían o no estaban formalizados. Sin embargo, la evidencia señala que la descentralización normativa de la implementación, debe estar acompañada por un modelo de retroalimentación basado en la diferenciación de los servicios según características que han sido relevadas en la presente investigación: (i) estandarización de procedimientos, (ii) recursos disponibles, (iii) posición en la estructura, (iv) cultura y capacidades organizacionales y (v) participación y comunicación, elementos que permitan generar diagnósticos más exigentes, que consideren aspectos que vayan más allá de lo meramente instrumental y que se comiencen a hacer cargo de la cobertura e implementación, tal como lo sugiere el Nuevo Modelo de Evaluación propuesto por el BID. Los resultados de este tipo de diagnósticos podrían generar estrategias de implementación graduales, según la categorización alcanzada por cada servicio, que permitan al Servicio Civil

desarrollar un trabajo más efectivo y focalizado en servicios que alcancen menores niveles de desarrollo.

Dicho lo anterior, el monitoreo y la medición deberían estar enfocados en informes públicos u otras herramientas que contengan: (i) descripciones acabadas de los problemas evidenciados en el período medido de implementación de cada Norma que permitan avanzar desde el ámbito meramente declarativo hacia la acción real de mejora, (ii) elementos que permitan la comparación de variables en tiempo y forma del propio servicio y en relación a los resultados de otras organizaciones, (iv) contenido para generar seguimiento y control de los procesos observados y medibles, (v) un sistema de incentivos y consecuencias adecuado para los servicios que logren o no los objetivos, (vi) publicidad y sociabilización de los resultados en cada organización y (vii) profesionales adecuados a cargo del proceso de emisión, monitoreo y retroalimentación.

Todas las anteriores, son características que permitirían dar soporte concreto a un modelo de relacionamiento y retroalimentación más cercano, profundo y constante de parte del Servicio Civil. Por supuesto, es importante que estas mejoras vengan aparejadas con un incremento en la capacidad dotacional y presupuestaria de esta institución, que les permita abarcar con mayor responsabilidad el proceso de retroalimentación, de lo contrario, las exigencias posteriores carecerían de sustento.

Los desafíos del diseño e implementación de las Normas estarán asociados a introducir mayor flexibilidad para su constante transformación, de acuerdo a las dinámicas que afectan al empleo público y al mercado laboral en general. Por ejemplo, la irrupción del teletrabajo ha roto paradigmas tan básicos como la asistencia a una oficina, el relacionamiento entre las personas y las expectativas asociadas al rol de las jefaturas y de la Administración. El rol del Servicio Civil en la medición y retroalimentación de las acciones será fundamental para la mejora de la función pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. (2021). *Sitio Oficial del Banco Mundial*. Recuperado el 05 de Junio de 2021, de [https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC?contextual=aggregate&locations=CL&most\\_recent\\_year\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.NAHC?contextual=aggregate&locations=CL&most_recent_year_desc=true) & <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD?end=2019&locations=CL&start=2000>
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). *Metodología de investigación en ciencias sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Ediciones universitarias.
- Behn, R. (2001). Rethinking Democratic Accountability (2001). En F. Longo, *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en el sector público* (pág. 97). Barcelona: Paidós.
- BID. (2014). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington DC: BID.
- Delgado, J., & Gutiérrez, J. (1995). *Métodos y técnicas cualitativas de investigaciones en ciencias sociales*. Madrid: Síntesis.
- DIPRES. (2021). *Ficha de Definiciones Estratégicas 2019-2022*. Obtenido de [http://www.dipres.cl/597/articles-203536\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/597/articles-203536_doc_pdf.pdf)
- DIPRES. (2021). *Ley de Presupuestos 2021 para el Servicio Civil*. Obtenido de [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-213372\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-213372_doc_pdf.pdf)
- Echebarría, K. (2005). *Analizando la burocracia: una mirada desde el BID*. Santiago, Chile: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Echebarría, K. (2005). *Le gestión de los recursos humanos en el sector público: tendencias y desafíos*. BID.
- Echebarría, K., & Longo, F. (2000). La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas. *Documentos del CLAD*, 1-32.
- Gozzi, G. (2007). Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History. En P. Costa, & D. Zolo, *The Rule of Law History, Theory and Criticism* (págs. 237-259). Netherlands: Springer, Dordrecht. Obtenido de [https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-4020-5745-8\\_5](https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-1-4020-5745-8_5)
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago, Chile: FCE.
- Longo, F. (1995). Reforma del empleo público: tótem y tabú. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 5-16.
- Longo, F. (2004). *Mérito y flexibilidad: la gestión de personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Longo, F. (2006). *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. (BID, Ed.) Obtenido de Inter-American Development Bank (IDB):

[https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf)

Ministerio de Energía. (2020). *Resolución Exenta Ministerial N°28 que fija la organización interna*. Obtenido de [http://www.minenergia.cl/archivos\\_bajar/transparencia/2020/Diciembre2020/RESOLUCION\\_EXENTA\\_N\\_28.pdf](http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/transparencia/2020/Diciembre2020/RESOLUCION_EXENTA_N_28.pdf)

Ministerio de Energía. (2021). *Mapa del Sector Energético*. Obtenido de [https://energia.gob.cl/sites/default/files/mapeo\\_normativa\\_energetica\\_2021.pdf](https://energia.gob.cl/sites/default/files/mapeo_normativa_energetica_2021.pdf)

Ministerio de Energía. (2021). *Organigrama. Portal de Transparencia Activa*. Obtenido de [http://www.minenergia.cl/archivos\\_bajar/transparencia/2020/Diciembre2020/Organizacion\\_Interna\\_Rex\\_28\\_11\\_20.pdf](http://www.minenergia.cl/archivos_bajar/transparencia/2020/Diciembre2020/Organizacion_Interna_Rex_28_11_20.pdf)

Mintzberg, H. (1984). Power And Organization Life Cycles. En F. Longo, *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en el sector público* (pág. 107). Barcelona: Paidós.

Oszlak, Ó. (2003). Profesionalización de la función pública en el marco de la Nueva Gestión Pública. En D. Arellano, R. Egaña, Ó. Oszlak, & R. Pacheco, *Retos de la profesionalización de la función pública* (pág. 213). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2000). Public Management Reform: a comparative analysis. En F. Longo, *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Oxford: Oxford University Press.

Schuster, C. (2017). *Prácticas de gestión de personas para un servicio público más motivado, comprometido y ético en Chile*. University College London.

Servicio Civil. (2013). *Barómetro de la Gestión de Personas*. Santiago.

Servicio Civil. (2017). *Informe de Resultados Barómetro de Gestión de Personas, actualizado con Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas*. Santiago.

Servicio Civil. (2018). *De la orientación técnica al rol rector: gestión y desarrollo de personas en el Estado 2014-2018*. Santiago, Chile.

Servicio Civil. (2020). *Informe semestral: Implementación de normas de aplicación general en gestión y desarrollo de personas y verificación de cumplimiento*. Santiago, Chile.

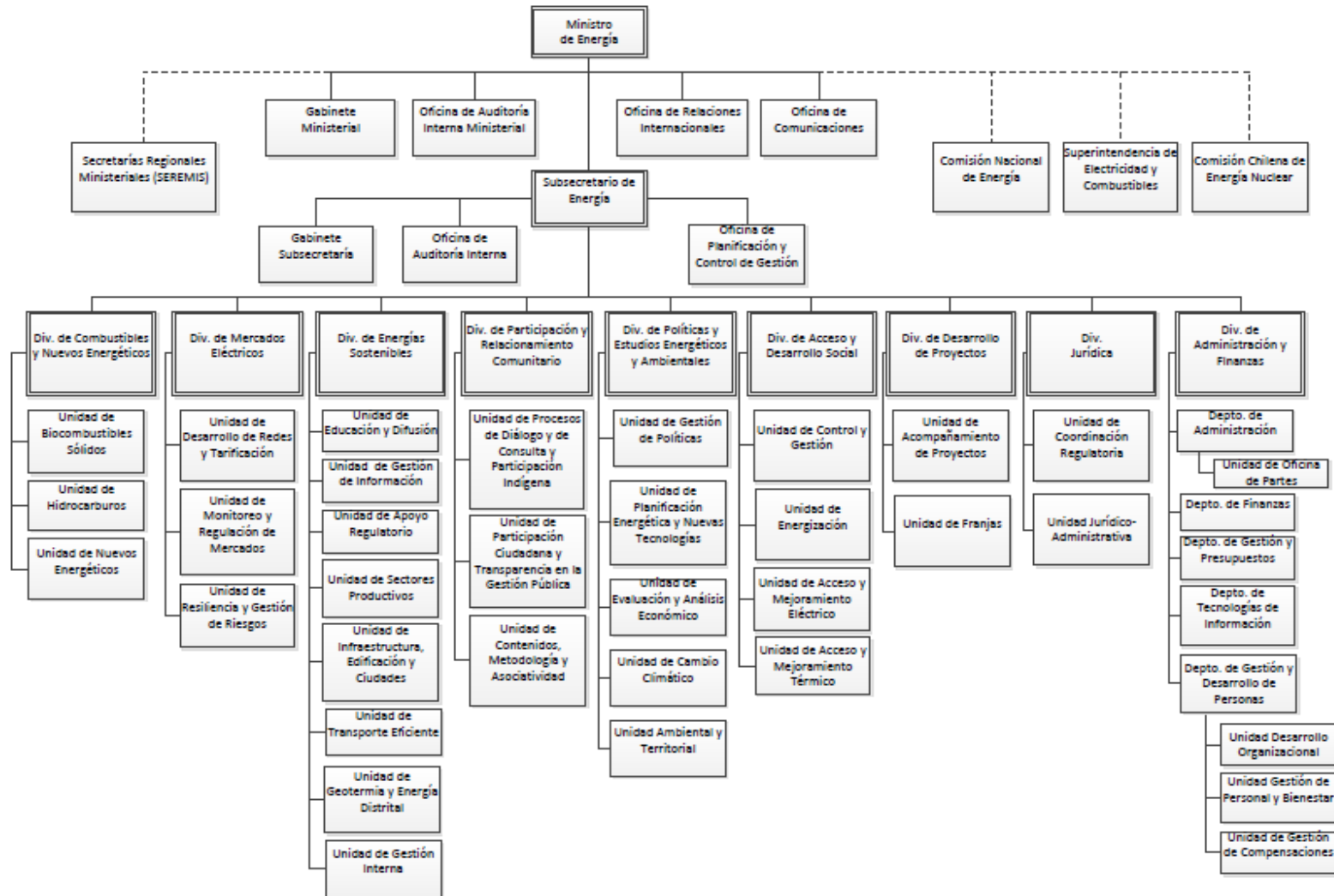
Servicio Civil. (2021). [www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl). Recuperado el 06 de Junio de 2021, de <https://www.serviciocivil.cl/nuestra-institucion/servicio-civil/>

Servicio Civil. (09 de Septiembre de 2021). [www.serviciocivil.cl](http://www.serviciocivil.cl). Obtenido de <https://datastudio.google.com/reporting/91145f26-d3a6-4529-a5ea-c4f6cbc8de26/page/McRjB>

Ulrich, D. (1997). *Recursos Humanos Champions*. Buenos Aires: Ediciones Granica.

## ANEXOS

### Anexo N°1: Organigrama del Ministerio de Energía (Ministerio de Energía, 2021)





## **Anexo N°2: Modelo de Informe final sobre el cumplimiento y resultados del monitoreo**



ORD.Nº : PIN-OO-00669-2021

ANT. : RESOLUCIONES N°1 Y N°2 DEL AÑO 2017, DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL.

MAT. : RESULTADO FINAL DEL PROCESO DE VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE NORMAS DE APLICACIÓN GENERAL EN GESTIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAS DEL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE EL 1º DE ENERO Y EL 31 DE DICIEMBRE DEL 2020.

SANTIAGO, 23/08/2021

DE : DIRECTORA NACIONAL SERVICIO CIVIL

A : SUBSECRETARIO/A Y JEFE DE SERVICIO  
SEGÚN DISTRIBUCIÓN

Junto con saludarle, y atendiendo las facultades de la Dirección Nacional del Servicio Civil, contenidas en el artículo vigésimo sexto, número 2, letra q), de la Ley N° 19.882 -modificada por la ley N° 20.955-, para velar por el cumplimiento de las normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas que haya dictado e informar a Contraloría General de la República sobre los incumplimientos que detecte, comunico a usted los **resultados finales del proceso de verificación del cumplimiento de dichas normas, correspondiente al periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año 2020.**

Durante el período señalado, se ha focalizado la verificación de cumplimiento en las normas de (i) Reclutamiento y Selección, (ii) Concursabilidad y Carrera Funcionaria, (iii) Ambientes Laborales y Calidad de Vida Laboral y (iv) Participación Funcionaria. Dicha verificación se realizó con la información reportada por su Área de Gestión y Desarrollo de Personas, con la que se ha desarrollado un trabajo permanente en las materias contenidas en las normas de aplicación general.

Realizado lo anterior, se obtuvo un primer estado de resultados en el que algunas instituciones presentaban incumplimientos a las normas evaluadas. Sin embargo, y ante la posibilidad de que dichas instituciones dispusieran de antecedentes adicionales, que complementarían los informados en la plataforma de reportabilidad, y que pudieran eventualmente permitir que las situaciones de incumplimientos se revirtieran, con fecha 8 de julio se envió un oficio que informaba de los incumplimientos propios de su Servicio y además se indicaba la opción de remitir esos antecedentes complementarios, en un plazo que vencía el 15 de julio del año en curso.

En base a lo anterior, y considerando que desde su institución **no se recibieron antecedentes adicionales**, se informa a Ud. que como resultado final del proceso de verificación del cumplimiento de normas de aplicación general en gestión y desarrollo de personas del año 2020, **se mantiene el incumplimiento informado en dicho oficio.** No obstante ello, y considerando **que el incumplimiento se materializa en el contexto de un bajo número de contrataciones durante el año 2020, se ha decidido en forma excepcional que su Servicio no sea incluido en el informe** que, de acuerdo a lo señalado en el artículo vigésimo sexto, número 2, letra q), de la Ley N° 19.882, debe ser remitido a Contraloría General de la República reportando los incumplimientos detectados.

Finalmente, recordamos que las normas de aplicación general, tienen como propósito contribuir a profundizar de manera transversal el proceso de modernización de la gestión y desarrollo de personas en la Administración Central del Estado, fortaleciendo el aporte estratégico de esta área en cada una de las instituciones, por lo que le instamos a reforzar su cumplimiento y así avanzar en estas materias.

Se despide atentamente de usted,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Solange Garreaud de Mainvilliers Gerlach', enclosed within a large, loopy circular flourish.

**SOLANGE GARREAUD DE MAINVILLIERS GERLACH  
DIRECTORA NACIONAL**

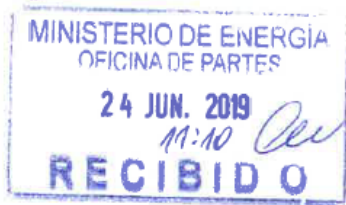
**Reporte normas evaluadas  
(Gestión año 2020)**

**Proceso de Verificación de Cumplimiento de Normas en Gestión y Desarrollo de Personas**

Ministerio: Ministerio de Energía

Servicio: Subsecretaría de Energía

Norma	Estándar de cumplimiento	Estado de Cumplimiento
Res. N° 1/2017: Título III. Cumplimiento de estándares en procesos de reclutamiento y selección	Servicio Público cumple la presente norma, cuando:  a) Alcanza un porcentaje mínimo de cargos provistos con aplicación de procedimiento de Reclutamiento y Selección, respecto del total de ingresos de personas a Contrata y/o Código del Trabajo, y;  b) De los ingresos sin aplicación de procedimiento de reclutamiento y selección, el Servicio ha dictado resolución fundada indicando las razones por las cuales no se aplicó procedimiento, en el 100% de esos ingresos.	No Cumple
Res. N° 1/2017: Título IV. Concursabilidad y carrera funcionaria	Servicio Público envía al Servicio Civil reporte del cumplimiento del Plan de Trabajo Trienal de regularización de Concursabilidad o vacantes existentes.	Cumple
Res. N° 1/2017: Título VII. Ambientes Laborales y Calidad de Vida Laboral	Servicio Público cumple la presente norma, cuando teniendo los 3 instrumentos que se indican: (1) Evaluación de Ambientes Laborales, (2) Protocolo de Conciliación entre la vida personal y laboral, y, (3) Plan anual de prevención y seguimiento de Maltrato, Acoso Laboral y Acoso Sexual; ha implementado, a lo menos 2, de estos 3 instrumentos.	Cumple
Res. N° 2/2017: Título I. Participación Funcionaria.	Servicio Público envía al Servicio Civil reporte de la ejecución de su agenda o plan de trabajo anual o plurianual, o acciones realizadas, con los funcionarios y/o representantes de las Asociaciones de Funcionarios, del año 2020.	Cumple



**OF. ORD.: N° 1276**

**ANT.:** Resoluciones N°1 y N°2 del año 2017, de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

**MAT.:** Solicita complemento de información en segundo proceso de verificación del cumplimiento de normas de aplicación general.

**SANTIAGO, 18 JUN 2019**

**A SUBSECRETARIO DE ENERGÍA**

**DE DIRECTOR NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL**

Junto con saludar, y en el marco de las facultades que la ley N°19.882, modificada por la ley N°20.955, otorga al Servicio Civil en relación a "impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas", cabe indicar que esta misma ley también señala que esta institución debe **"velar por el cumplimiento de las normas que imparta e informar semestralmente a la Contraloría General de la República sobre el particular"**, con el objeto de **comunicar a dicho ente contralor de los cumplimientos e incumplimientos de las normas impartidas.**

Para cumplir con este precepto legal, la Dirección Nacional del Servicio Civil dictó en el año 2017, las Resoluciones N°1 y N°2 que contienen un conjunto de normas sobre distintas materias de gestión y desarrollo de personas, correspondiendo ahora aplicar el segundo proceso de verificación de cumplimiento de ellas, el que contempla dos etapas principales:

a) La primera, correspondió a la recolección de información a través de una plataforma informática del Servicio Civil, y,

b) La segunda, se efectuará a través de visitas de profesionales del Servicio Civil a algunas instituciones seleccionadas para tal efecto.

Respecto a la primera etapa indicada, esta concluyó el día 29 de marzo pasado. Al revisar la plataforma informática <https://reportabilidadgp.serviciocivil.cl/login.xhtml>, hemos verificado que en el caso de su Servicio se observan incumplimientos en las normas que a continuación se indican:

Norma	Estándar de cumplimiento	Resultado
Política de Gestión y Desarrollo de Personas	Servicio Público implementa estrategia de difusión y posicionamiento organizacional de su Política de Gestión y Desarrollo de Personas.	No cumple
Ambientes Laborales y Calidad de Vida Laboral	Servicio Público formaliza -mediante RE o decreto- su Programa de Calidad de Vida Laboral	No cumple
	Servicio Público formaliza -mediante RE o decreto- el plan anual de prevención y seguimiento del maltrato, acoso laboral y sexual.	No cumple
	Servicio Público elabora un Protocolo de Conciliación previo diagnóstico de tensiones conciliatorias.	No cumple

No obstante lo anterior, y dado que el objetivo central de estas normas es la instalación de políticas y prácticas de gestión y desarrollo de personas que generen las condiciones para el mejor desempeño de las funcionarias y funcionarios, es que se ha contemplado que a través de la misma plataforma informática, se aporten los antecedentes faltantes que posibiliten verificar el cumplimiento efectivo de las normas indicadas. El plazo para ello vence el día **28 de junio** próximo, fecha final y definitiva para completar la información.

Cabe señalar, que en el evento que nuevamente se verifique que su institución tiene incumplimientos específicos de las normas, deberemos reportar esta situación a Contraloría General de la República, lo que será informado oportunamente a usted vía oficio.

Para mayores antecedentes de lo expuesto, invitamos a la Jefatura de Gestión y Desarrollo de Personas de su Servicio, a tomar contacto directo con los consultores sectoriales del Servicio Civil correspondientes, quienes entregarán las orientaciones y apoyo que sea necesario.

Agradeciendo su compromiso en la implementación y cumplimiento de las normas de gestión y desarrollo de personas dictadas por la Dirección Nacional del Servicio Civil, se despide atentamente de usted,



**ALEJANDRO WEBER PÉREZ**  
Director



Distribución:

1. Subsecretario de Energía
2. Jefatura de Gestión y Desarrollo de Personas - Subsecretaría de Energía
3. Archivo Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas - DNSC
4. Archivo Oficina de Partes - DNSC

## **Anexo N°3: Fiscalizaciones y auditorías de la Contraloría General de la República al cumplimiento de las Normas en materia de gestión de personas**

N° E113896 / 2021



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
GABINETE DEL CONTRALOR GENERAL  
UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LOBBY

REF N° 3.482/2021  
MOCH/CUM

SOBRE SOLICITUD DE INFORMACIÓN

SANTIAGO, 11 de junio de 2021

Se ha dirigido a esta Contraloría General, don Cristián Sebastián Carrasco Lara, solicitando información respecto de "...auditorías y/o fiscalizaciones a servicios públicos sobre el cumplimiento de las normas de aplicación general en materia de gestión de personas...", en los términos que indica.

Sobre el particular, cabe señalar que el artículo 8° de la Constitución Política de la República dispone que "Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, solo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional".

Asimismo el artículo 5° de la ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, reafirma lo indicado al establecer que los actos y resoluciones de los órganos de la Administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les sirvan de sustento o complemento directo y esencial, y los procedimientos que se utilicen para su dictación, son públicos, salvo las excepciones que establece esta ley y las previstas en otras leyes de quórum calificado.

En tal contexto normativo, y atendido a lo señalado en el artículo 15 de la anotada Ley de Transparencia, cumple con indicar que los informes finales de auditoría emanados de esta Entidad de Fiscalización, se encuentra permanentemente a disposición del público en el sitio web, [www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl).

Saluda atentamente a Ud.,

**AL SEÑOR  
CRISTIÁN SEBASTIÁN CARRASCO LARA  
[cristian.carrasco.lara@gmail.com](mailto:cristian.carrasco.lara@gmail.com)**

Firmado electrónicamente por:		
Nombre	MILEN OLIVA CHIANG	
Cargo	JEFA DE LA UNIDAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LOBBY	
Fecha firma	11/06/2021	
Código validación	RQOipQa1P	
URL validación	<a href="https://www.contraloria.cl/validardocumentos">https://www.contraloria.cl/validardocumentos</a>	



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
 II CONTRALORÍA REGIONAL METROPOLITANA DE SANTIAGO  
 UNIDAD DE PERSONAL Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

REF.:N° 801.250/20  
 CGG/JRV

**EFFECTÚA OBSERVACIONES A  
 RESOLUCIONES EXENTAS QUE  
 INDICA, DE LA SUBSECRETARÍA DE  
 ENERGÍA.**

SANTIAGO,

Esta Contraloría Regional, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 17° de la resolución N° 6, de 2019, de este origen, ha efectuado el control posterior de legalidad de los documentos que se individualizan a continuación, concluyendo procedente indicar las siguientes observaciones:

Tipo de documento	Número de documento	Materia SIAPER	RUN asociado	Observaciones
Resolución exenta	115515/229/2019	Designación a contrata	12702061-2	Para realizar esta designación, se requiere dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14, de la resolución N° 1, de 2017, de la Dirección Nacional del Servicio Civil, ya que si bien esa autoridad, resolvió no aplicar el proceso de reclutamiento y selección, exigido para los ingresos de personas que se incorporen al servicio en calidad jurídica de contrata o, código del trabajo, tal decisión debe venir fundada, -lo que no ocurre en la especie-, de igual manera, revisados los antecedentes del documento en estudio, no consta que ello haya sido informado a la Dirección Nacional del Servicio Civil, de acuerdo con lo establecido en el citado precepto legal.
Resolución exenta	115515/240/2019		17622137-2	
Resolución exenta	115515/238/2019		16072576-1	
Resolución exenta	115515/296/2019		10404284-8	
Resolución exenta	115515/4/2020		17089428-6	

Pues bien, cabe recordar que ese servicio dispone de las materias Modifica-Rectifica y/o Deja Sin Efecto, según corresponda, para subsanar la situación planteada.


Asimismo, se hace presente, que los antecedentes que sirven de respaldo o fundamento para subsanar las observaciones detectadas, cuando proceda, deberán adjuntarse de manera digital en el acto administrativo que emita ese servicio a través de la plataforma web Siaper en línea Registro Automático, de conformidad con lo establecido en el artículo 6°, de la resolución N° 6, de 2019, de este origen.

En razón de lo anteriormente expuesto, ese servicio deberá informar dentro del plazo de 10 días hábiles, las medidas adoptadas a fin de subsanar la observación anotada. Dicho plazo se contabilizará desde el día siguiente a aquél en que se recepcione el presente oficio.

Saluda atentamente a Ud.,

DISTRIBUCIÓN:

- Unidad de Personal y Responsabilidad Administrativa, II Contraloría Regional Metropolitana.

Firmado electrónicamente por:		
Nombre	MYRTA ELENA VERGARA BRIONES	
Cargo	JEFE DE UNIDAD DE PERSONAL Y RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, II CONTRALORIA REGIONAL METROPOLITANA	
Fecha firma	31/01/2021	
Código validación	mWCMUEw9I	
URL validación	<a href="https://www.contraloria.cl/validardocumentos">https://www.contraloria.cl/validardocumentos</a>	



#### **Anexo N°4: Entrevistas a actores relevantes**

Archivo con la transcripción de entrevistas disponible en:

[https://drive.google.com/file/d/1tKTjHSGRtqEaCJzYB\\_fbbJT\\_175o\\_pO6/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1tKTjHSGRtqEaCJzYB_fbbJT_175o_pO6/view?usp=sharing)