



CONSTRUCCIÓN DE UNA TIPOLOGÍA PARA LAS INSTITUCIONES DE LA  
ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO

Actividad Formativa Equivalente (AFE) para optar al Grado de  
Magister en Políticas Públicas.

Autora: Daniela Prieto Fuentes

Profesor Guía: Eduardo Abarzúa Cruz

Santiago, enero 2018.

## INDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1.- RESUMEN.</b> - .....  | <b>4</b>  |
| <b>2.- INTRODUCCIÓN.</b> - .....   | <b>5</b>  |
| <b>3.- MARCO REFERENCIAL DEL ESTUDIO.</b> - .....  | <b>9</b>  |
| <b>3.1.- Antecedentes que contextualizan el empleo público en Chile.</b> - .....                       | <b>9</b>  |
| 3.1.1.- Tamaño del Estado. - .....   | 9         |
| 3.1.2.- Marco normativo. - .....   | 15        |
| 3.1.3.- Relaciones Jurídico-Contractuales y Estructura de la Administración Central. - .....           | 16        |
| 3.1.4.- El Servicio Civil. - .....   | 22        |
| <b>3.2.- La importancia del empleo público desde el punto de vista de la teoría económica.</b> - ..... | <b>24</b> |
| <b>4.- OBJETIVO Y METODOLOGÍA.</b> - .....   | <b>25</b> |
| <b>4.1.- Objetivo.</b> - .....   | <b>25</b> |
| <b>4.2.- Metodología.</b> - .....  | <b>26</b> |
| 4.2.1- Tipo de estudio .....   | 26        |
| 4.2.2.- Descripción de los Instrumentos empleados en Chile. - .....                                    | 27        |
| <b>5.- ESTRATEGIA ANALÍTICA.</b> - .....   | <b>35</b> |
| 5.1.1.- Selección de variables las variables para la construcción de la tipología. - .....             | 36        |
| 5.1.2.- Integración de datos para la construcción de la tipología. - .....                             | 37        |
| 5.1.3.- Aplicación de los procedimientos estadísticos para el tratamiento de los datos. - .....        | 38        |
| <b>6.- RESULTADOS.</b> - .....   | <b>39</b> |
| 6.1.1.- Generación de una tipología. - .....   | 39        |
| 6.1.2.- Relaciones entre dimensiones y otras variables. - .....  | 40        |
| <b>7.- TIPOLOGÍA</b> .....   | <b>46</b> |
| <b>8.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.</b> - .....   | <b>49</b> |
| <b>9.- REFERENCIAS.</b> - .....  | <b>54</b> |

## 10.- INDICE DE TABLAS

|   |    |
|---|----|
| Tabla N°1: Porcentaje de representación del empleo público sobre la fuerza de trabajo.-                   | 8  |
| Tabla N°2: Base de cálculo de participación del sector público en la matriz de empleo. -                  | 14 |
| Tabla N°3: Tamaño relativo gobierno central en la fuerza de trabajo. -                                    | 15 |
| Tabla N°4 : Procesos evaluados por el barómetro de gestión de personas. -                                 | 28 |
| Tabla N°5: Número de servicios analizados según instrumento. -  | 35 |
| Tabla N°6: Clasificación de acuerdo con dotación del servicio. -  | 39 |
| Tabla N°7: Resultados del cruce entre las variables presentes en el barómetro e instructivo presidencial- | 45 |
| Tabla N°8: Tamaño de los servicios y nivel de formalización.-   | 47 |
| Tabla N°9: Comparaciones de proporciones de columna.-   | 48 |
| Tabla N°10: Número de servicios en cada categoría según nivel de formalización. -                         | 48 |

## 11.- INDICE DE GRAFICOS

|  |    |
|--|----|
| Gráfico N°1.- Comparación del porcentaje de gasto del estado como % del pib entre países de la OECD y Chile (2000-2015).- .....  | 10 |
| Gráfico N°2: Gasto del gobierno central chileno como % del pib (2000-2015). - .....  | 10 |
| Gráfico N°3: Empleo en el sector público como porcentaje del empleo total, 2009 y 2014.-.....  | 13 |
| Gráfico N°4: Evolución de los empleados del gobierno central, según tipo de contrato. - .....  | 19 |
| Gráfico N°5: Evolución de los empleados del gobierno central, según todos los tipos de contratos. - .....  | 19 |
| Gráfico N° 6: Personal civil del gobierno central según pertenencia a estamentos. - .....  | 21 |
| Gráfico N° 7: Cargos de primer y segundo nivel jerárquico, adscritos y no adscritos que han sido provistos vía el sistema de alta dirección pública (2004-2005). - ..... | 23 |
| Gráfico N°8: Resultado del nivel de formalización de las organizaciones diferenciadas según tamaño y la gestión del desempeño. -.....                                    | 41 |
| Gráfico N°9: Resultado del nivel de formalización de las organizaciones diferenciadas según tamaño y la gestión del desarrollo. -.....                                   | 42 |
| Gráfico N°10: Resultado del nivel de formalización de las organizaciones diferenciadas según tamaño y la gestión del cambio organizacional. - .....                      | 43 |

## 12.- INDICE DE FIGURAS.-

|  |    |
|--|----|
| Figura N°1 : Modelo de gestión de personas. horizontes temporales y procesos de gestión de personas. - | 29 |
|--|----|

## 1.- Resumen. –

En la última década el Estado chileno ha realizado grandes esfuerzos para modernizar la gestión de Gestión de Personas en el sector público, en especial en lo que refiere a asegurar la calidad de los procesos internos de sus organizaciones. Conforme a dichos esfuerzos, cambios en los cuerpos legales y las orgánicas de funcionamiento de las organizaciones del Estado se han implementado, generando impactos en la administración del empleo público. Sin embargo, los esfuerzos hasta ahora concentrados con miras en dirección del servicio civil y en los procesos de selección conducidos por el sistema de alta dirección pública, no representan un número significativo de posiciones en relación con la proporción de cargos que forman parte del empleo público. Es por esto, que este trabajo se enfoca en revisar la consistencia entre los principios que deben fundar el ejercicio de la función pública y las practicas efectivas implementada en las instituciones, utilizando como fuentes de información la herramienta denominada Barómetro de la Gestión y Desarrollo de Personas, Balances de Gestión Integral y los resultados del Instructivo Presidencial. Utilizando las pruebas de Análisis de la Varianza y la prueba de Chi cuadrado, se comprueban las dificultades de los instrumentos por capturar dimensiones relevantes de la Gestión de Personas como lo son la presencia de procesos, su formalización y calidad de estos, en este punto se concluye en torno a la necesidad de mejorar los sistemas de información y control, para asegurar el cumplimiento de los principios consagrados por el concepto de empleo decente y en los criterios orientadores y principios rectores de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Sin embargo, se adopta igualmente la decisión de construir una tipología de instituciones del Estado a partir de los resultados del Barómetro de la Gestión y Desarrollo de Personas buscando con ello, contribuir al diseño futuro de un Modelo de Acompañamiento de Instituciones Públicas.

Palabras Clave: Empleo Decente, Gestión de Personas, Gobierno Central, Administración Central, Sistema de Alta Dirección Pública,

## 2.- Introducción. -

La continua evolución de la sociedad y la economía han puesto una presión constante sobre la organización del Estado. Ya sea a través de exigencias de derechos sociales, eficiencia del gasto o el rol en el espacio público, lo anterior impacta en que la estructura y el funcionamiento del Estado debe asegurar la prevalencia del concepto trabajo decente, definido por la OIT el año 1999, como noción orientadora fundamental de su acción institucional para el siglo XXI y que se basa en los 7 Derechos Fundamentales en el Trabajo los que también forman parte de los DDHH esenciales reconocidos por la ONU y que son los siguientes: 1.- bipartismo, entendido como una forma de buscar consensos entre las partes de la relación laboral, bajo diferentes formatos (formales o informales) apropiados a las realidades de los países y de las situaciones laborales específicas; 2.- libertad sindical y de asociación; 3.- negociación colectiva; 4.- dialogo social; 5.- no discriminación de ninguna naturaleza; 6.- retribución justa al valor que agrega el trabajo a la producción o los servicios, y; 7.- protección social integral de esto y sus familias.

En el ámbito público, el concepto de trabajo decente implica para el trabajador, seguridad y estabilidad laboral; movilidad laboral ascendente y retribución en base al mérito y nivel de responsabilidad; recursos de formación y capacitación permanente, funciones bien definidas y trato laboral correspondiente a su cometido; junto a la capacidad de asociarse y negociar sus condiciones de trabajo y empleo. (Cantero, 2016)

El año 2003, los países pertenecientes a la organización de Estados Americanos<sup>1</sup> (OEA) suscribieron la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP). El rol de la misma consiste en definir las bases que dan vida al sistema de función pública, entendiendo su rol clave en la gobernabilidad democrática de los distintos estados y para alcanzar una buena gestión pública. Considera al Estado como la máxima instancia de articulación de las relaciones sociales, desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y su papel en la reducción de la desigualdad social es considerado fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo. (CLAD, 2003)

---

<sup>1</sup> Los países que son parte de la OEA son los siguientes: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice,

La misma establece un marco genérico de criterios orientadores y principios rectores que inspiran las políticas de gestión de personas que deben ser garantizados y adoptados por los distritos sistemas de función pública de los países iberoamericanos y son los siguientes: igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras; mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores de la política de recursos humanos; eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas; transparencia, objetividad e imparcialidad, y pleno sometimiento a la Ley y al derecho.

Lo cual, a través, del continente se ha traducido en la revisión constante y sistemática que asegure el cumplimiento de dichos principios, a través, de los mecanismos de provisión y administración de la gestión de personas para el aparato estatal.

Por todo lo anteriormente argumentado, es que la revisión de los mecanismos institucionales y organizacionales respecto de la presencia, nivel de desarrollo y formalización de cada uno de los elementos que operacionalizan los anteriores preceptos es una práctica deseable desde las propias instituciones para servir a la sociedad civil, en tanto que el Estado es la manifestación de los mandatos de dichas sociedades.

En el caso chileno, siguiendo con lo establecido en la CIFP, se desarrolló el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP). Este Sistema en sus orígenes tiene por objetivo controlar la discrecionalidad en la asignación de aquellos cargos que cumplen funciones en el ejercicio de roles críticos al interior del Estado, a la vez que asegura la calidad técnica e idoneidad de quienes habrían de ocupar dichas posiciones. Para ello se desarrollaron diversos criterios y protocolos para evaluar a quienes postularan a cargos de gerencia pública, considerando los principios de la Carta y un equilibrio entre el mérito y la confianza.

Sin embargo, el tamaño proporcional de los cargos en el sistema ADP respecto del trabajo en el sector público, tiende a ser marginal en la operación del Estado. Esto lleva a un cuestionamiento respecto a la cobertura de las prácticas ceñidas a la CIFP, entendiendo que la función pública se construye en todo el aparato del Estado y no sólo en sus roles de gerencia, o en la provisión de cargos de primer y segundo nivel jerárquico. No obstante, este cuestionamiento no ha sido abordado en profundidad por el marco jurídico que puede ser deducido de la carta, ni por las evaluaciones hechas desde el propio Estado.

El anterior problema puede formularse como la diferencia existente entre los mecanismos efectivos para respetar los lineamientos de la carta y la necesidad de ampliar y acelerar la expansión de dichos principios a la gestión total de la administración civil del Estado. Esta situación sería relevante para el Estado en cuanto a tres elementos conceptuales: (a) la función de referencia del sector público respecto del sector privado; (b) la eficiencia del gasto en la gestión de personas y (c) el efecto global de la aplicación de los principios de la CIFP a todo el Estado.

El primero, se refiere a la función de referencia del sector público respecto del sector privado, y a la interrelación de las condiciones de empleo de un sector respecto de otro. En términos del mercado del trabajo, por ejemplo, las negociaciones sindicales y gremiales del sector público sirven como base a las negociaciones de los sindicatos de empresas privadas. En este sentido aplicar las buenas prácticas desarrolladas para ADP pudieran significar mejorar los estándares de los procedimientos de gestión de personas en el sector privado.

En segundo término, la eficiencia del gasto público en la gestión de personas busca asegurar la decisión más óptima en la provisión de capital humano para el aparato público. En este sentido, el Estado se ve perjudicado al momento de reclutar y seleccionar candidatos que no se han sometido a los estrictos procesos de selección diseñados para los niveles directivos en desmedro de los otros escalafones jerárquicos. Dichos perjuicios se materializan al tomar decisiones de contratación subóptimas para los requerimientos del sistema público, como también en la disparidad en los niveles de habilidades de los equipos de trabajo, percepción de injusticia en la selección, asignación de cargo, o bien efectos negativos en el clima laboral, además de posibles efectos relativos a inequidades remuneracionales. Estos efectos se presentan generalizadamente en casi toda la administración pública, donde la eficiencia del gasto se ve afectado por la calidad de las personas que se desempeñan dentro del aparato estatal, disminuyendo la calidad de las prestaciones y la eficacia en el accionar del servicio público.

El tercer elemento mencionado corresponde al efecto cobertura, donde tal como muestra la Tabla N°1, de acuerdo a cifras disponibles en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el año 2015, se calculó que el empleo público representa cerca del 11% de la fuerza de trabajo cifra que ubicaría a Chile por debajo de las cifras exhibidas para el periodo.

Tabla N°1: Porcentaje de representación del empleo público sobre la fuerza de trabajo.-

|   | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Chile</b>                            | 9,9%  | 10,5% | 10,6% | 10,7% | 11,2% | 11,0% |
| <b>América Latina y el Caribe (ALC)</b> | 12,4% | 12,7% | 12,4% | 13,0% | 12,6% | 13,7% |

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos ILOSTAT.

Dicha cifra incluye funcionarios que integran el Gobierno Central y suma a un grupo importante de funcionarios que poseen un estatuto propio, entre los que se encuentran quienes forman parte de las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones; funcionarios que se desempeñan en las universidades estatales y en el ámbito municipal. Entre estos últimos se encuentran funcionarios del sector educación -adscritos por ahora a los municipios-, que se estima pasen a depender de la Administración Central. Esto se traduce en 150.000 funcionarios del ámbito municipal, más 280.000 funcionarios de la Administración Central y 25.000 personas del ámbito universitario, en todas las modalidades de contrato, a saber: planta, contrata y honorarios, sumados a las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones. (CADP, 2016) Por lo tanto, al mejorar los estándares de la gestión de personas para ese volumen de la fuerza de trabajo, representaría un cambio sustantivo en las condiciones de competencia dentro del mercado del trabajo de carácter público y el esperado impacto en el desempeño de la función pública<sup>2</sup>.

Considerando la importancia de la calificación de las personas que desempeñan funciones en el empleo público y los parámetros internacionales a los que adscribe el Estado de Chile, el esfuerzo de este trabajo se orienta, a construir una tipología de instituciones, que permita caracterizar de manera simple los principales elementos que dan cuenta del cumplimiento de la normativa y los estándares de desempeño en materia de gestión de personas observados por cada una, para de esta manera en un futuro cercano, contribuir al diseño de un Modelo de Acompañamiento de Instituciones Públicas, de acuerdo, a los requerimientos particulares de cada una.

<sup>2</sup> Para el año 2000 el personal docente y no docente traspasado a los municipios que se rigen, por el Estatuto Docente (Ley N°19.070) y el Código del Trabajo y la Ley N°19.464. Se trata de aproximadamente, unas 105.000 personas. El personal de la salud primaria municipalizada regida por la Ley N°19.378, son aproximadamente, 18.000 personas. El personal municipal, regulado por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695, refundida en el D.S N°662/92) y el Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales (Ley N°18.883), son aproximadamente unas 30.000 personas. (Rajevic, Goya, & Pardo, 2000)

### 3.- Marco Referencial del Estudio. -

#### 3.1.- Antecedentes que contextualizan el empleo público en Chile. -

##### 3.1.1.- Tamaño del Estado. -

Una de las problemáticas centrales en lo que refiere a la gestión del capital humano corresponde al desarrollo de métricas que permitan la toma de decisiones por parte de los responsables de las áreas de gestión de personas. En el caso del Estado chileno, dicha información se obtiene, a partir, de distintas fuentes, tales como encuestas de empleo, sistemas de control de gestión e información, y a través de la aplicación de encuestas sectoriales a las organizaciones estatales. Lo anterior, gatilla la elaboración de diferentes indicadores, a partir, de la fuerza de trabajo que desempeña funciones al interior del Estado.

En lo que se refiere a la literatura comparada, la evaluación respecto del tamaño del sector público varía en función de la institución que esté generando el reporte. Es así como pueden utilizarse distintas métricas y estimaciones, tales como la relación entre la cantidad de trabajadores del Estado y la fuerza de trabajo del país; o la relación entre el tamaño de la administración central y la matriz de empleo del mismo. Cada métrica en este nivel es entendida como parte del peso del Estado en la economía, lo que se traduce en una aproximación a la oferta de empleo, como también, en torno, a un indicador que estima la dimensión de sus operaciones.

Un primer elemento para describir el peso de la administración pública en la economía se observa en el Grafico N°1 que muestra la comparación del Porcentaje de Gasto del Estado<sup>3</sup> como % del PIB<sup>4</sup> entre países de la OECD y Chile para el periodo 2000- 2015. Desde la década de los noventa, dicho indicador ha presentado fluctuaciones en torno a un punto porcentual entre años, alcanzando su menor valor en 2006 con un 16,1%, mientras que en 2015 alcanzó su mayor participación en el período de 21,8% del PIB. Dicha situación se condice con el aumento de la participación del gasto fiscal en la medida que los países se desarrollan. Sin embargo, dicha cifra se encuentra por debajo

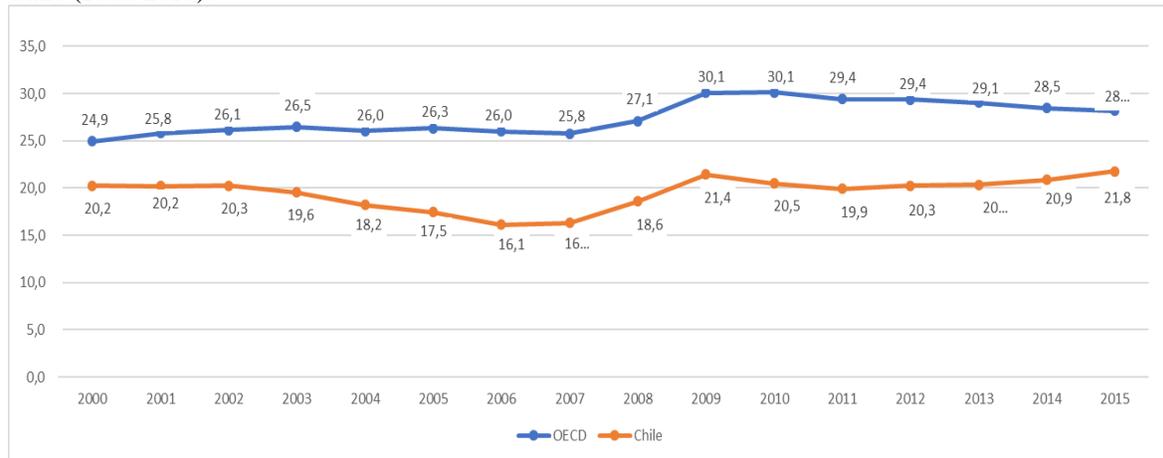
---

<sup>3</sup> Gasto del Estado: Corresponde a los recursos que desembolsa el gobierno en la compra de bienes y servicios, en los pagos previsionales, en el pago de intereses, en las transferencias y en sus inversiones.

<sup>4</sup> Producto Interno Bruto. es el valor total de los bienes y servicios producidos en el territorio de un país en un periodo determinado, libre de duplicaciones. Se puede obtener mediante la diferencia entre el valor bruto de producción y los bienes y servicios consumidos durante el propio proceso productivo, a precios comprador (consumo intermedio). Esta variable se puede obtener también en términos netos al deducirle al PIB el valor agregado y el consumo de capital fijo de los bienes de capital utilizados en la producción.

del promedio de países de la OECD, que, según cifras del Banco Mundial para el mismo año es de 28,2% y que para nuestro país lo estima en 21,8%.

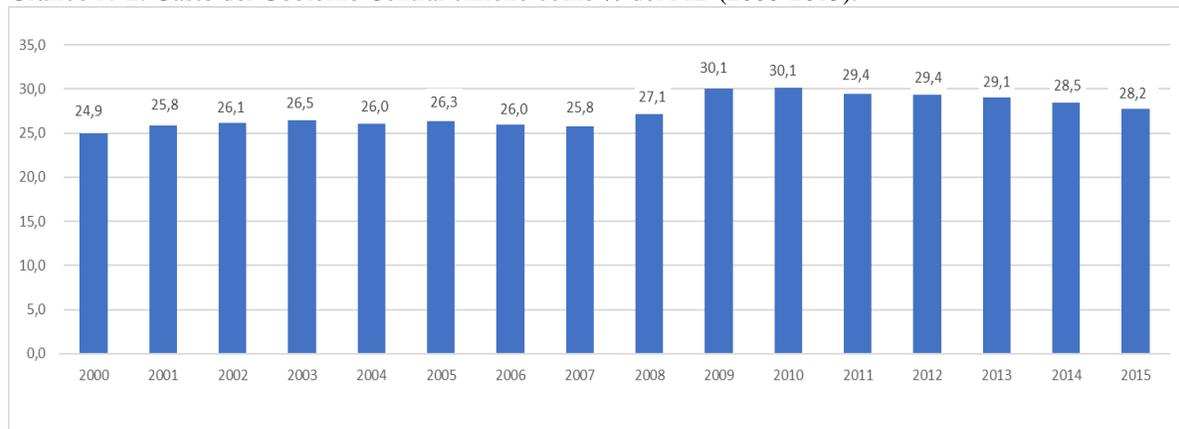
Gráfico N°1.- Comparación del Porcentaje de Gasto del Estado como % del PIB entre países de la OECD y Chile (2000-2015).-



Fuente: Fondo Monetario Internacional, Anuario de Estadísticas de las Finanzas Públicas y archivos de datos y estimaciones del Banco Mundial y la OECD.

El Grafico N°2 muestra las cifras estimadas por DIPRES para el Gasto del Gobierno Central chileno como % del PIB para el periodo 2000- 2015, donde se observa que el año 2009 se alcanza su mayor valor con un 30,1%, porcentaje que desciende en un 1,9% alcanzando un 28,2% el año 2015.

Gráfico N°2: Gasto del Gobierno Central chileno como % del PIB (2000-2015). -



Fuente: DIPRES.

El documento “Principales tendencias del gasto fiscal en el período 2001-2015” (Roeschmann & Gallardo, 2016), profundiza en torno la correlación positiva que existe entre el tamaño de Estado y

otro indicador que es el ingreso per cápita<sup>5</sup> de un país, conocida como la Ley de Wagner (Wagner, 1883). Las razones de esta correlación serían el aumento de las funciones administrativas y protectoras del Estado debido a la sustitución de la actividad privada por la pública, la considerable expansión relativa de los gastos “culturales y de bienestar” (especialmente los relativos a educación y redistribución de la renta, así como también los cambios inevitables en la tecnología), y el creciente volumen de inversión exigido en muchas actividades.

Siguiendo la lógica anterior, el gasto per cápita anual en Chile ha mostrado un crecimiento sostenido a lo largo del periodo, donde en 2001 era cerca de \$979.000 (moneda de 2015), alcanzando en 2015 los \$2.045.000 por persona, lo que arroja un promedio en el período 2001-2015 de \$1.448.000 (moneda 2015) per cápita, que duplica al promedio 1990-2000 en que el gasto per cápita promedio fue de \$779.000 (moneda 2015). Sin embargo, dicha cifra se sitúa por debajo del gasto per cápita promedio de los países de la OECD.

Dicho gasto per cápita, al ser desglosado por Ministerio, muestra que las reparticiones que han ganado mayor espacio en la participación dentro del gasto presupuestario corresponden a Transportes y Telecomunicaciones, Salud y Educación<sup>6</sup>, representando cada uno de ellos en el año 2015, 2,5%, 20,0% y 22,3%. Esta situación reflejaría la evolución del rol del Estado en la prestación de servicios y la operación en materias de derechos y políticas sociales, los cuales fueron claves en la reducción de la pobreza desde el retorno a la democracia.

En lo que respecta al orden presupuestario del Estado, el gasto operacional referente a la contratación y pago de remuneraciones es imputado al subtítulo 21 de la ley de presupuesto. Dicho gasto es codificado como gasto en personal, y contempla la remuneración total, en efectivo o en especie, pagada a un empleado del gobierno por el trabajo realizado durante el período contable. De esta forma dentro de la función pública existen una serie de especificaciones en torno al cálculo de las remuneraciones, como también a la calidad de la relación laboral que la genera.

Para el periodo 2001-2015 en términos de peso relativo, el Gasto en Personal corresponde en promedio a 71,4% de los gastos operacionales y 20% del Gasto Presupuestario, presentando una leve disminución en su participación, pasando de 20,5% el año 2001 a 19,7% el año 2015. Al

---

<sup>5</sup> Ingreso por habitante. Es el resultado de la razón entre el producto total de un país en un determinado año y su número de habitantes.

<sup>6</sup> Se excluye del análisis el Ministerio de Interior, ya que su crecimiento se debe a un cambio en la dependencia de Carabineros y Policía de Investigaciones.

respecto se indica, que al analizar el crecimiento nominal del subtítulo 21, desde el año 2003 las variaciones se encuentran sistemáticamente bajo las variaciones efectivas del gasto en personal, debido a que no se consideran mejoras sectoriales por sobre el reajuste general del sector público.

Si bien el reducido tamaño del Estado chileno es una característica ampliamente reconocida, en términos nominales, la dotación total del sector público<sup>7</sup> se ha visto incrementada en forma sostenida en un 38% desde 2006 hasta 2015. Al incluir dentro de dicho cálculo la dotación de personas que se desempeñan en calidad de honorarios, tanto bajo la modalidad de jornada completa, parcial o sin jornada<sup>8</sup>, dicha cifra se eleva a un 41%. Lo cual se ha expresado en la expansión del Estado en términos de su tamaño relativo, aunque su participación dentro de la matriz de empleo ha permanecido estable a través del tiempo.

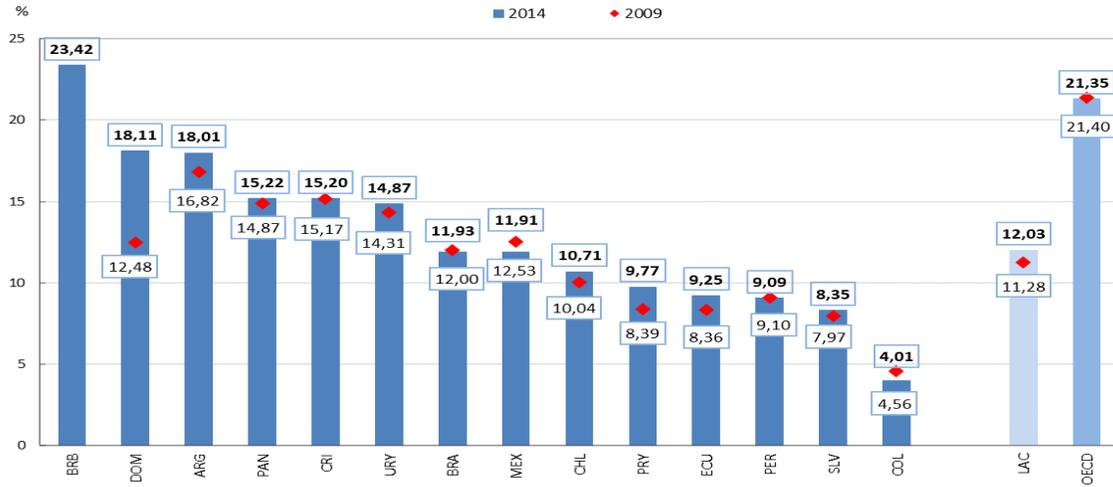
Observando la oscilación de los indicadores del empleo público a nivel mundial, a partir del Grafico N°3 se observa que, si bien en términos generales el mismo se mantiene estable en su comportamiento, existen variaciones significativas en algunos países. Es así como de acuerdo con cifras consignadas en el estudio denominado “Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2017”, el año 2014, el empleo público alcanzó en promedio 12,03% del empleo total en los países de América Latina y el Caribe (ALC) cifra que se encuentran por debajo del promedio de la OECD de 21,35%. En el caso de nuestro país la cifra para el año 2014 fue de un 10,7% cifra por debajo del 23,4% de Barbados y sobre el 4% de Colombia

---

<sup>7</sup> La dotación total del sector público considera sólo el personal civil del Gobierno Central, Contraloría, Poder Judicial, Ministerio Público. Excluye el personal de las Fuerzas Armadas y de Orden, el personal de las empresas públicas, los funcionarios municipales y de los servicios municipalizados, así como los diputados y senadores del Congreso Nacional.

<sup>8</sup> Honorarios: personas contratadas por el Gobierno Central bajo la modalidad de honorarios que no son contabilizadas dentro de la dotación efectiva, corresponden a honorarios jornada parcial o sin jornada y honorarios jornada completa y por definición cumplen funciones transitorias.

Gráfico N°3: Empleo en el sector público como porcentaje del empleo total, 2009 y 2014.-



Fuente: Panoramas de la Administración Pública en Latinoamérica y el Caribe 2017 (OCDE, 2016).

Ahora bien, tal como se mencionaba en un comienzo, las medidas del tamaño del Estado distan de ser estándar para todos los países y todas las organizaciones supranacionales/multilaterales con interés en la administración pública. Para elaborar el diagnóstico respecto de los alcances de la aplicación integral de las recomendaciones evacuadas por la OIT y lo que establece la Carta Iberoamericana de la Función Pública, se deben observar diferentes indicadores respecto del comportamiento del aparato público como parte del mercado del trabajo. Dichas cifras se colocan a disposición en la tabla N°2, de modo de poder dimensionar los indicadores de comparación del tamaño relativo el Estado.

Tabla N°2: Base de Cálculo de participación del sector público en la matriz de empleo. -

|  | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Gobierno Central<sup>9</sup></b>        | 203.093    | 207.446    | 214.755    | 220.734    | 227.869    | 236.736    |
| <b>Administración Central<sup>10</sup></b> | 186.691    | 190.459    | 197.628    | 203.151    | 210.261    | 218.439    |
| <b>Honorarios<sup>11</sup></b>             | 25.793     | 30.053     | 33.185     | 35.853     | 47.239     | 47.577     |
| <b>Total</b>                               | 228.886    | 237.499    | 247.940    | 256.587    | 275.108    | 284.313    |
| <b>Ocupados<sup>12</sup></b>               | 7.353.830  | 7.564.350  | 7.699.430  | 7.904.050  | 8.013.720  | 8.136.360  |
| <b>PEA<sup>13</sup></b>                    | 7.917.590  | 8.098.740  | 8.195.630  | 8.378.900  | 8.527.830  | 8.635.880  |
| <b>PET<sup>14</sup></b>                    | 13.352.760 | 13.556.820 | 13.765.880 | 13.980.980 | 14.202.600 | 14.436.220 |
| <b>Población Total<sup>15</sup></b>        | 17.066.142 | 17.255.527 | 17.444.799 | 17.631.579 | 17.819.054 | 18.006.407 |
| <b>% sin honorarios</b>                    | 2,56%      | 2,56%      | 2,62%      | 2,63%      | 2,67%      | 2,7%       |
| <b>% con honorarios</b>                    | 2,80%      | 2,90%      | 3,02%      | 3,06%      | 3,22%      | 3,29%      |

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos ENE disponible en INE (Instituto Nacional de Estadísticas, 2014) y DIPRES.

Al realizar la distinción entre lo que se entiende como empleo público y el empleo del gobierno central, la participación del Estado en la matriz de empleo se reduce a cerca de un tercio alcanzando promedios entre el año 2010 y 2015 en torno al 3% de la población económicamente activa. Con todo, los indicadores se han centrado en lo que respecta a la administración central<sup>16</sup>, y no así a los otros dos poderes del Estado. De esta forma, el alcance relativo del análisis de la gestión de personas en el sector público representa un poco más de un tercio de los empleos generados por el Estado.

<sup>9</sup> Gobierno Central: conjunto de instituciones que están sometidas a las mismas normas de planificación y ejecución presupuestaria, mantiene una estrecha relación de dependencia del Ejecutivo y se les asigna presupuesto anual mediante la Ley de Presupuestos. Este conjunto se compone de la Administración Central, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

<sup>10</sup> Administración Central: conjunto de organismos dependientes o bajo la supervigilancia de los ministerios del sector público, independiente del sistema de remuneraciones por el que se rija cada uno de ellos, ya sea Escala Única de Sueldos, Escala de Fiscalizadores y aquellos afectos al artículo 9° del Decreto Ley N°1.953, de 1977. Lo anterior **no considera**, por tanto, aquellos organismos que cuentan con autonomía respecto del Ejecutivo, tales como el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

<sup>11</sup> Honorarios: personas contratadas por el Gobierno Central bajo la modalidad de honorarios que no son contabilizadas dentro de la dotación efectiva y que corresponden a honorarios jornada parcial o sin jornada y honorarios jornada completa.

<sup>12</sup> Ocupados: Todas las personas en edad de trabajar que, durante la semana de referencia de la encuesta ENE, trabajaron al menos una hora, recibiendo un pago en dinero o en especie, o un beneficio de empleado/empleador o cuenta propia.

<sup>13</sup> Población Económicamente Activa (PEA) o Fuerza de Trabajo: personas en edad de trabajar que, durante la semana de referencia de la encuesta ENE, cumplen los requisitos para ser incluidas en la categoría de ocupados o desocupados.

<sup>14</sup> La población en edad de trabajar (PET) considera la población actualmente residente de 15 años y más.

En la tabla N°3 se observan los indicadores que caracterizan el tamaño relativo del gobierno central.

Tabla N°3: Tamaño relativo Gobierno Central en la Fuerza de Trabajo. -

|   | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Gobierno Central/Ocupados <sup>17</sup> | 3,11% | 3,14% | 3,22% | 3,25% | 3,43% | 3,49% |
| Gobierno Central/PEA <sup>18</sup>      | 2,89% | 2,93% | 3,03% | 3,06% | 3,23% | 3,29% |
| Gobierno Central/PET <sup>19</sup>      | 1,71% | 1,75% | 1,80% | 1,84% | 1,94% | 1,97% |
| Gobierno Central/Población Total        | 1,34% | 1,38% | 1,42% | 1,46% | 1,54% | 1,58% |

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos ENE disponible en INE y DIPRES.

### 3.1.2.- Marco normativo. -

El marco normativo que regula el quehacer del empleo público en nuestro país se compone de las siguientes leyes en orden temporal: en 1980 se promulga la Constitución Política de la Republica; el año 1986, se promulga la ley N°18.575 denominada “Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en 1989 se promulga la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo; en 1994 se promulga la ley N°19.296 que establece normas sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado”, en 2003 se promulga la ley N°19.882, del Nuevo Trato para la Administración Pública, creando el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) y en 2016 la ley N° 20.955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil.

La Constitución Política de la Republica garantiza la admisión a todas las funciones y empleos públicos<sup>20</sup> ; establece la prohibición de declararse en huelga a los funcionarios del Estado<sup>21</sup>; garantiza la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que debe fundarse<sup>22</sup>; entrega a la ley (de iniciativa exclusiva del Presidente/a) la creación y supresión de empleos y la concesión de remuneraciones y beneficios<sup>23</sup>, y fija el marco de los cargos de exclusiva confianza.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> (Artículo 19 N°17)

<sup>21</sup> (Artículo 19 N°16)

<sup>22</sup> (Artículo 38)

<sup>23</sup> (Artículo 62)

<sup>24</sup> (Artículo 32 N°9. V12)

La Ley N°18.575 denominada “Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, establece las bases y los principios de la carrera funcionaria. Los principios se refieren particularmente a: ingreso por concursos objetivos; sistema de carrera de carácter técnico profesional y jerarquizado y fundada en el mérito, la antigüedad y la idoneidad; sistema imparcial de calificaciones; ascenso por concurso o antigüedad; relevancia de la capacitación y el perfeccionamiento; y un fuerte grado de estabilidad en el empleo.

La Ley N°18.834 sobre Estatuto Administrativo, cuerpo general que norma las relaciones laborales entre el Estado y el personal de los Ministerios y de los servicios y organismos públicos tanto centralizados como descentralizados. El estatuto regla la carrera funcionaria, considerando especialmente materia relativas a ingreso, capacitación, calificaciones, promociones, obligaciones y derechos funcionarios, responsabilidad administrativa y cesación de funciones. (Rajevic, Goya, & Pardo, 2000)

La ley N°19.296 que establece normas sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, reconoce a los trabajadores que desempeñan funciones en el Estado a constituir asociaciones de funcionarios y establece normas para su funcionamiento.

La Ley N°19.882, del Nuevo Trato para la Administración Pública, creando el Sistema de Alta Dirección Pública. Conocida como la Ley del Nuevo Trato Laboral que crea la Dirección Nacional del Servicio Civil como servicio público descentralizado encargado de asesorar a autoridades y servicios públicos en materias de gestión de personas y al Sistema de Alta Dirección Pública como nuevo mecanismo de selección de Altos Directivos Públicos.

La ley N°20.955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil. Amplía el ámbito de aplicación del Sistema de Alta Dirección Pública, toma medidas para reducir el impacto de los cambios de gobierno y le otorga al Servicio Civil un rol rector en diversas materias de gestión de personas.

### 3.1.3.- Relaciones Jurídico-Contractuales y Estructura de la Administración Central. -

Otro elemento que caracteriza al Estado se refiere a la calidad y temporalidad de las relaciones jurídico-contractuales que son parte de la oferta de empleo del sector público. De esta forma, cada

modalidad de relación entre el Estado y sus trabajadores será un indicador de la robustez e intensidad de las mismas. Por lo tanto, al observar la dinámica a través del tiempo del tamaño del Estado, se podrá observar si el crecimiento reportado en el título anterior se condice con un empleo de calidad o más bien se relaciona con la generación de empleos temporales.

Tal como lo ha definido el aparato público y el estatuto administrativo, las formas de contratación en el Estado chileno se clasifican en las siguientes:

1. **Cargos de planta:** personal designado para desempeñar alguno de los cargos permanentes asignados por ley a cada institución. El personal de planta puede tener la calidad de titular, suplente o subrogante, desempeñándose en funciones directivas, profesionales, fiscalizadoras, técnicas, administrativas o auxiliares. Al personal titular de planta, por acceder a la carrera funcionaria, se le garantiza la estabilidad en el empleo. (Hacienda, 2006-2015)
2. **Cargos a contrata:** personas que desempeñan labores permanentes de la institución mediante su adscripción a cargos de carácter transitorio, sin acceso a la carrera funcionaria e incluidas en la dotación de una institución. Duran en su cargo, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual los servidores expiran en funciones por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con al menos treinta días de anticipación, pudiendo renovarse indefinidamente. Las funciones sobre las cuales se puede desempeñar este tipo de cargos son profesionales, fiscalizadoras, técnicas, administrativas y auxiliares. (Hacienda, 2006-2015)
3. **Honorarios asimilados a grado:** aquel personal contratado para desempeñar labores no habituales de la institución, o cometidos específicos al interior de la misma, e incluidos en la dotación efectiva de ella. No se consideran empleados públicos y su actuación se rige por las cláusulas contenidas en el contrato que formaliza la realización de esas labores. Este tipo de contrato podría utilizarse para el desempeño de funciones profesionales, técnicas o para contratar expertos de alta especialización. Este personal percibe una suma equivalente a la renta de un grado de la escala de sueldos. La relación que rige a este tipo de personal es de carácter contractual, siéndoles aplicables sólo las disposiciones allí contenidas. (Hacienda, 2006-2015)

4. **Cargos sujetos al código del trabajo:** personas que desempeñan labores permanentes del servicio, contratado mediante las normas del Código del Trabajo y del Estatuto Administrativo, según se haya indicado en la normativa que rige a la institución contratante, al cual se le asocia a un grado de la escala de remuneraciones y se le paga remuneraciones similares a la de la Escala de Remuneraciones vigente del servicio contratante. En esta categoría se incluye el personal obrero jornal que realizan labores permanentes. Puede corresponder a personal con contrato indefinido o de plazo fijo.

Son parte de la dotación del personal, aquellas personas que poseen una relación jurídico-laboral permanente con el sector público, es decir, el personal de planta, a contrata, contratado como honorario asimilado a grado, a jornal y otro personal permanente. (Hacienda, 2006-2015)

Adicionalmente, es posible encontrar otra categoría contractual catalogada como **Honorarios a suma alzada**<sup>25</sup>, que refiere a personas contratadas bajo las normas civiles de arrendamiento de servicios inmateriales, quienes no se rigen por las normas del Estatuto Administrativo, sino que por las del respectivo contrato que han celebrado; por lo tanto, no tienen el carácter de funcionarios públicos y carecen de responsabilidad administrativa, con excepción de aquellos calificados como Agentes Públicos. No obstante, lo anterior se encuentran sujetos a las normas legales sobre probidad administrativa, al tener igualmente el carácter de servidores estatales, en la medida que prestan servicios al Estado de acuerdo con lo estipulado en un contrato suscrito con un órgano público. Estos funcionarios se consideran fuera de la dotación<sup>26</sup>.

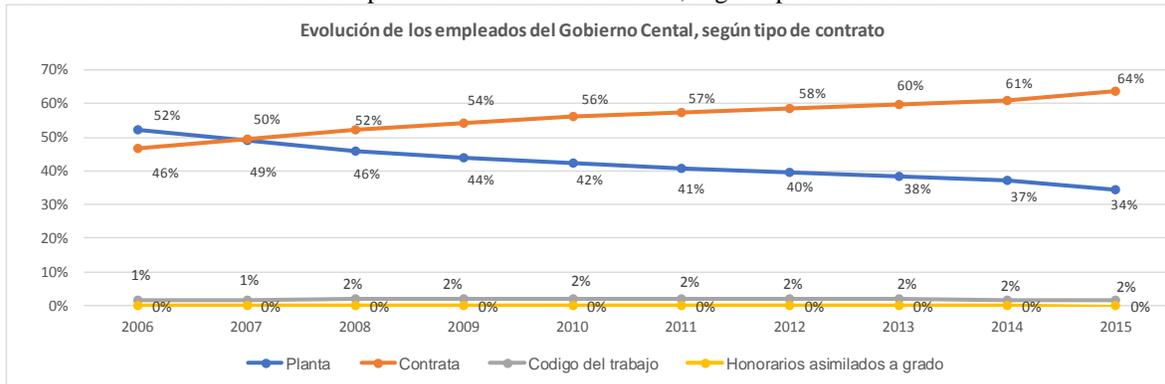
El grafico N°4, sistematiza, a partir, de los datos oficiales de la Dirección de Presupuesto, la evolución de los empleados del gobierno central según tipo de contrato para el periodo 2006-2015.

---

<sup>25</sup> Por regla general, estos contratos se imputan en la Ley de Presupuestos al subtítulo 21 (Gastos en Personal) pero pueden imputarse también al subtítulo 22 (Bienes y Servicios de Consumo), ítem 11 (Servicios Técnicos y Profesionales), y a los subtítulos 23 (Prestaciones de Seguridad Social), 24 (Transferencias Corrientes), 31 (Iniciativas de Inversión) y 33 (Transferencias de Capital) para el caso de la ejecución de determinados programas o proyectos.

<sup>26</sup> Personal fuera de la dotación: Corresponde a toda persona excluida del cálculo de la dotación efectiva, por desempeñar funciones transitorias en la institución, tales como cargos adscritos, personal contratado con cargo a proyectos o programas, honorarios a suma alzada, vigilantes privados y otro personal del Código del Trabajo.

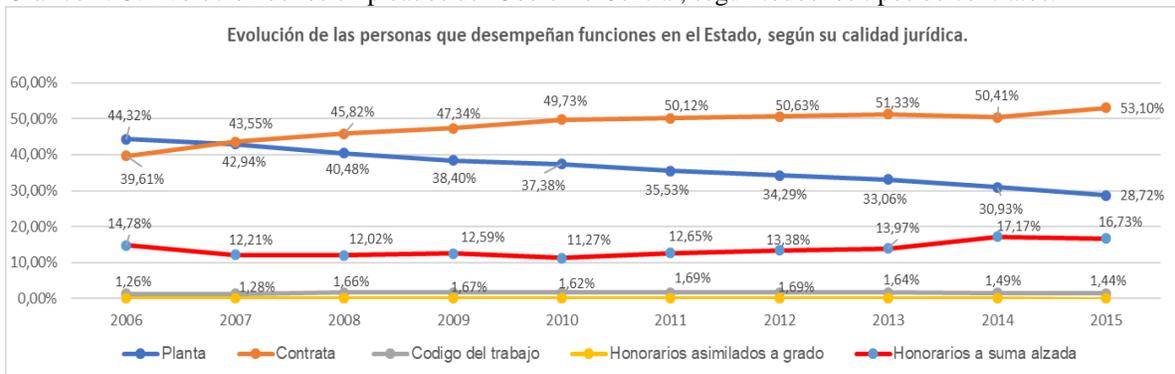
Gráfico N°4: Evolución de los empleados del Gobierno Central, según tipo de contrato. -



Fuente: Elaboración propia a partir de DIPRES.

Si dentro del cálculo se incorpora a las personas que desempeñan funciones en calidad de honorarios a suma alzada, la distribución porcentual es la siguiente:

Gráfico N°5: Evolución de los empleados del Gobierno Central, según todos los tipos de contratos. -



Fuente: Elaboración propia a partir de DIPRES.

La comparación de los gráficos N°4 y N°5 muestran la sensibilidad del aparato público frente a las definiciones contractuales y jurídicas de los vínculos laborales, donde la tendencia en el gráfico N°4 mostraba una tendencia a aumentar los cargos a contrata y a disminuir la cantidad de cargos de planta. Sin embargo, dicha combinación sobre dimensiona la calidad del empleo ofertado por el gobierno central, siendo los vínculos a honorarios en torno a un 17% de la masa de empleo demandada. Esto se torna más crítico bajo el entendido de que el universo informado corresponde sólo a aquel conformado por la Administración Central más la Contraloría General de la Republica, excluyéndose de la estimación, al personal contratado como honorarios en el Poder Judicial, Congreso Nacional y Ministerio Público, así como también al personal contratado bajo esta

modalidad en las empresas públicas, municipalidades y servicios municipalizados<sup>27</sup>. (DIPRES, 2015-2016).

Y donde las categorías contractuales de planta y a contrata poseen ciertos derechos laborales efectivos, y no así quienes poseen vínculos basados en contratos de prestación de servicios a honorarios.

Por ello se observa. que el crecimiento paulatino de los puestos de trabajo en el gobierno central, corresponden cada vez más a vínculos transitorios y de baja densidad de compromiso entre trabajadores e instituciones. Dicho de otro modo, no sólo es un tamaño del Estado relativamente pequeño, sino que también con vínculos laborales de escasa densidad, lo que tiene relación con la continuidad y calidad de los servicios provistos. De esta manera, si bien el Estado ha crecido en términos de la penetración en la matriz de empleo del país, las condiciones contractuales y obligaciones ofrecidas son cualitativamente distintas a las del sector privado.

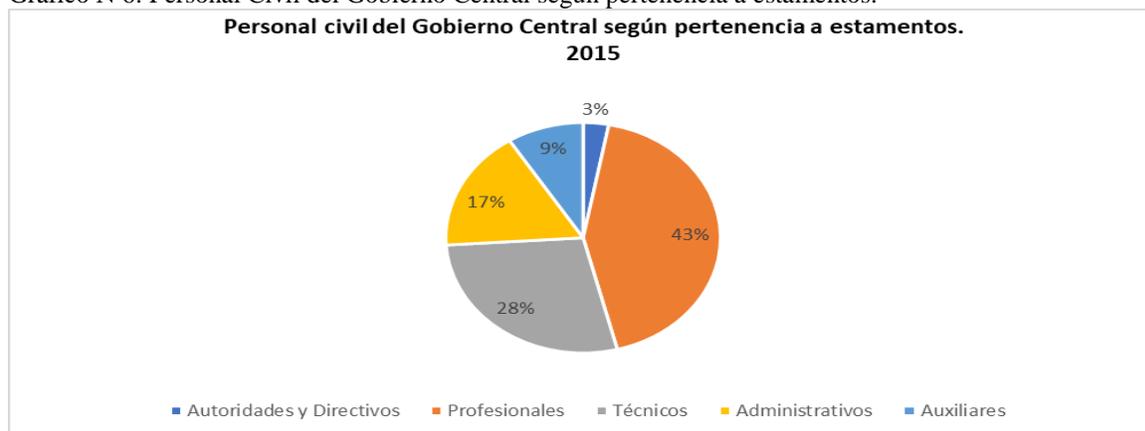
En el caso chileno, las relaciones laborales entre trabajadores y el gobierno central se norman principalmente por el Estatuto Administrativo, como se abordó previamente al abordar la calidad de los vínculos jurídicos. Dicho cuerpo legal define los distintos estamentos incluidos en la Administración Central del Estado que incluye a Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares.

De acuerdo, a la publicación de Estadísticas de Gestión de Personas en el Estado evacuado anualmente por DIPRES, la composición de los distintos estamentos el año 2015, en términos porcentuales es la siguiente:

---

<sup>27</sup> Al respecto no existe información oficial, y recabarla es especialmente complejo, pues no sólo es preciso conocer cuantos contratos con personas naturales existen para hacerse una idea, sino que es preciso determinar cuales de estos contrataos representan una jornada completa, pues muchos se refieren a labores muy acotadas. A modo de ejemplo cuando se trata de honorarios mensuales inferiores a 40 U.T.M, los decretos son firmados por el ministro respectivo y no van a toma de razón en la Contraloría, sino solo a registro, modalidad de control a posteriori (a diferencia de la toma de razón que es un control ex ante).

Gráfico N 6: Personal Civil del Gobierno Central según pertenencia a estamentos. -



Fuente: Elaboración propia a partir de DIPRES.

Desde 2003 hasta 2015, los directivos profesionales observan un descenso de un 4%, mientras que los profesionales han observado un incremento de un 106% y los técnicos en un 51,1%. Como producto de ello, los directivos profesionales, profesionales y técnicos pasaron de representar un 64% en 2003 a un 74% en 2015, los que nos describe una tendencia hacia la profesionalización y tecnificación del sector público. Por otra parte, en el caso de los estamentos administrativos y auxiliares su representación se redujo desde un 35% a un 26% para el mismo periodo.

Sin embargo, dentro del anterior análisis se excluye una descripción acerca de un universo creciente de cargos que de forma paulatina se han incorporado a los datos oficiales del empleo en el sector público. Dichos cargos son los provenientes del Sistema de Alta Dirección Pública, que se plantearon como una respuesta institucional a los requerimientos propios del ejercicio de la “función pública” entendida de manera equivalente a la de “servicio civil”. Diversos estudios dan cuenta de la relación positiva entre la existencia del servicio civil y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental, la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento sustentable de los países. (CLAD, 2003)

Lo anterior es respaldado por la OIT, que señala que el rol de esta institución no solamente provee los instrumentos para seleccionar cuadros calificados para el ejercicio de cargos de alta responsabilidad pública, sino que también contribuye a alcanzar una mejor gestión de la función pública, contribuyendo a profundizar tanto el desarrollo de una vertiente institucional como ciudadana. (Cantero, 2016)

### 3.1.4.- El Servicio Civil. -

El marco normativo que crea el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), es el resultado de iniciativas de largo plazo, cuyo origen se ubica en la larga tradición de preocupaciones por el adecuado uso de los recursos públicos — y, más tarde, en la política de modernización de la gestión impulsada ya formalmente a partir de mediados de la década de 1990.

El Servicio Civil<sup>28</sup> chileno es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el/la Presidente/a de la República a través del 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".

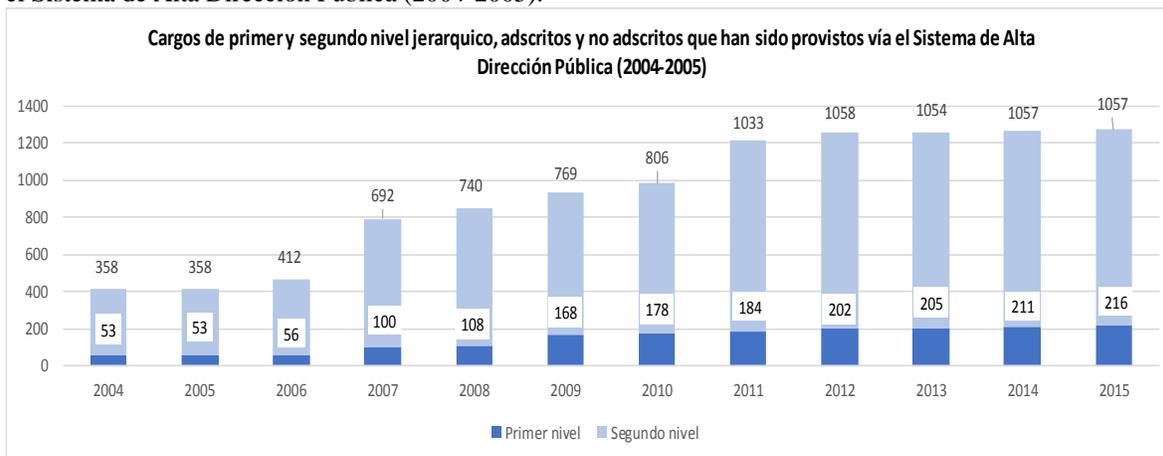
La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), se encarga de asesorar a las unidades de gestión de RRHH descentralizadas en ministerios y servicios, institucionalizando una nueva política para la gestión de directivos públicos y desarrollo de las personas, basados en criterios de mérito e idoneidad, con el fin último de entregar un servicio de calidad, eficiente y eficaz a los ciudadanos. En términos generales, la ley del nuevo trato define un procedimiento e institucionalidad para el reclutamiento y selección de directivos de primer, y segundo nivel jerárquico, mediante procesos competitivos basados en mérito; además de institucionalizar bajo una misma estructura la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de políticas y prácticas para una mejor gestión de personas en la administración Civil del Estado. (Egaña, 2015)

Tal como se observa en el Grafico N°7, desde su instauración el año 2004, el Sistema de Alta Dirección ha participado en la selección de casi 1.500 directivos públicos, número que se ha incrementado año a año.

---

<sup>28</sup> El SC es una de las instituciones del Estado democrático, que debe hacer posible la existencia y continuidad de una administración profesional, basada en los principios de mérito e igualdad.

Gráfico N 7: Cargos de primer y segundo nivel jerárquico, adscritos y no adscritos que han sido provistos vía el Sistema de Alta Dirección Pública (2004-2005). -



Fuente: Panorama del empleo público en el Gobierno Central de Chile. (Servicio Civil, 2017)

Transcurridos 13 años de trayectoria institucional, y en sintonía con las medidas destinadas a fomentar la modernización del Estado, contenidas en el programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet formulado para el período 2014-2018, que junto con establecer los principios orientadores del modelo de empleo público para un Estado Moderno, donde los servicios públicos impulsen e implementen, con más fuerza, estrategias sólidas y sostenibles para elevar la calidad del empleo público, fundamentalmente, a través, del mejoramiento de las políticas y prácticas de desarrollo de personas y las buenas prácticas laborales- se había comprometido con el perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública, se promulga en el mes de octubre de 2016, la ley N°20.955 que perfecciona el SADP y fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil. (SUBDERE, 2014-2018)

Las principales modificaciones a la normativa despliegan sus efectos en dos ámbitos: la entrega de nuevas funciones rectoras a la Dirección Nacional del Servicio Civil en materia de gestión de personas y el perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública.

El rol rector estipulado en la ley N°20.955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece a la Dirección Nacional del Servicio Civil establece que el Servicio Civil, a través de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas, tiene la facultad de impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas para los ministerios y sus servicios dependientes, siendo su implementación descentralizada. Esto con el fin de 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 por ley, podrá solicitar información a las instituciones, deberá velar por el cumplimiento de las normas que imparta e informar semestralmente a la Contraloría General de la República sobre el nivel de cumplimiento de las mismas. Esto constituye un cambio procedimental que requiere de la generación de procedimientos encaminados a garantizar la plena operatividad de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el conjunto de las prácticas de gestión del empleo público y las personas que lo integran, protegiéndolo de la politización, el clientelismo, la arbitrariedad y la captura por intereses particulares junto con incorporar pautas de flexibilidad que resultan imprescindibles para una gestión eficaz de los recursos humanos, y que orientan las reformas de los sistemas de empleo público emprendidas en numerosos países a lo largo de las dos últimas décadas.

### 3.2.- La importancia del empleo público desde el punto de vista de la teoría económica. -

Si a modo de ejemplo realizamos un ejercicio destinado a cuantificar en términos económicos, la ocurrencia de situaciones discriminación arbitraria en la asignación de los trabajadores, bajo el supuesto de que el mercado del trabajo es un mecanismo de asignación de recursos para el sistema productivo, la misma es una fuente de ineficiencia (Lee, 2012). En este sentido la conceptualización se esboza en torno al tratamiento diferencial de un grupo debido a características que no son relevantes como el nivel socioeconómico, género, edad, etnia, religión, y orientación sexual (Veenman, 2010). Siendo condición de lo anterior que los niveles de productividad entre los grupos sean similares ex ante, por lo que la decisión de favorecer a un grupo dependerá de criterios extra laborales.

Desde un punto de vista organizacional y económico, en un mercado competitivo, las empresas racionalmente deben buscar reclutar y seleccionar a aquellos trabajadores que se encuentren en el percentil más alto de habilidad y desempeño (McArthur & Young, 1993). Lo que implica en el corto, mediano y largo plazo que la discriminación arbitraria, incidirá en el desempeño de las organizaciones, tendiendo a disminuir su competitividad y eficiencia en el uso de recursos. Lo cual

tiene repercusiones en el desempeño de las economías nacionales, disminuyendo los niveles de crecimiento económico (Sedgley & Elmslie, 2006; García-Mínguez & Sánchez-Losada, 2003). Sin embargo, dichos efectos a nivel país son observados fuertemente en el sector profesional o los grupos de mayor formación, puesto que el impacto marginal de su acumulación de capital humano es mayor que quienes poseen menores niveles de habilidad.

En la literatura respecto de este fenómeno, uno de los problemas centrales se encuentra en establecer medidas adecuadas para determinar que debiese ser considerado como discriminación. Como señala Burstein (1990) operacionalizar la definición de discriminación laboral es problemático, tanto para los científicos sociales y abogados, lo que conlleva a la imposibilidad de establecer medidas confiables en la toma de decisiones como arbitrarias o discriminatorias. Siendo ámbitos fructíferos para la investigación en esta área, elementos como el género (Rathelot, 2014; Turtorean, Chirila, & Chirila, 2013), orientación sexual (Arabsheibani, Marin, & Wadsworth, 2004), raza (Antecol & Bedard, 2004; Andriessen, Nievers, Dagevos, & Faulk, 2012) o edad (Adams, 2004), los cuales suelen ser analizados como características aparentes y visibles. No obstante, la radicalidad de los principios de selección en base al mérito precisamente coloca su énfasis en probar que no existen diferencias o decisiones discriminatorias, siendo irrelevante la fuente en comparación a las pruebas necesarias para asegurar la objetividad de la toma de decisiones.

Desde el punto de vista del Estado, el invertir e intervenir en el mercado del trabajo para asegurar que la toma de decisiones represente su óptimo es clave para el desarrollo económico de las naciones. Por lo tanto, la intervención a través de marcos normativos debiese incentivar la localización óptima de recursos asociados al capital humano dentro del sistema productivo, disminuyendo el grado de imperfección del mercado del trabajo.

#### 4.- Objetivo y Metodología. -

##### 4.1.- Objetivo. -

Conocidos los principales elementos que caracterizan al empleo público en Chile, donde se puede observar la importancia que reviste para el Estado contar con métricas que permitan contar con información acerca de las prácticas de gestión de personas , para de esta manera enfrentar los

desafíos que conlleva el proceso de modernización al interior de las instituciones públicas y generar herramientas que puedan conducir los procesos de desarrollo en su interior, se formula el objetivo de la presente investigación que consiste en:

Construir una tipología de instituciones, que permita caracterizar de manera simple los principales elementos que dan cuenta del cumplimiento de la normativa y los estándares de desempeño en materia de gestión de personas observados por cada una, para de acuerdo a sus resultados, diseñar en un futuro cercano un modelo de acompañamiento en las instituciones públicas, en función de las debilidades y brechas detectadas.

#### 4.2.- Metodología. -

##### 4.2.1- Tipo de estudio

La presente investigación es de tipo exploratoria, utilizando datos cuantitativos para verificar los mismos con el Modelo de Gestión de Personas, modelo teórico que es operacionalizado en el instrumento denominado Barómetro de Gestión de Personas, permitiendo contrastar el nivel de madurez de los procesos y prácticas en aquellas instituciones públicas, cuyos procesos son conducidos por la Subdirección de Desarrollo y Gestión de Personas perteneciente a la Dirección Nacional de Servicio Civil. Bajo el entendido, de que la instalación de la medición sistemática y permanente de los distintos procesos, prácticas, y políticas en gestión de personas debiese ser una práctica viralizada e instalada en la totalidad de instituciones públicas.

Adicionalmente, el mismo se funda en la perspectiva del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) respecto a la importancia que reviste el hecho asegurar los principios rectores de todo sistema de función pública, y que son recogidos por dicha carta a través del respeto a la igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación, de género, raza, religión, tendencia política u otras; preeminencia del mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso; eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas (CLAD 2003).

#### 4.2.2.- Descripción de los Instrumentos empleados en Chile. -

A continuación, se presentan los principales instrumentos que actualmente dispone el sector público para medir la eficiencia de la función de administración de la gestión de personas en el Estado: dichas herramientas son la encuesta “Barómetro Gestión y Desarrollo de Personas 2016”; “Instructivo Presidencial N°007 sobre “Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado<sup>29</sup>”, y el “Balance de Gestión Integral”.

- El instrumento “*Barómetro Gestión y Desarrollo de Personas 2016*” para la Administración Central del Estado.

El Barómetro es una encuesta cuyo objetivo consiste en conocer la estructura y funcionamiento de las Áreas de Gestión de Personas (en adelante AGP), identificar los resultados y avances en torno al desarrollo de las diferentes temáticas del área, para ir generando evidencia que contribuya a perfeccionar estrategias, políticas y prácticas al interior de las instituciones, con la finalidad de fortalecer el compromiso y desempeño de los funcionarios públicos y entregar mejores servicios a la ciudadanía.

El Barómetro, en su versión del año 2016, se operacionaliza en cuatro (4) procesos generales, diecinueve (19) componentes y setenta y cinco (75) elementos, todos ellos definidos por su contenido y nivel de agregación. Su aplicación corresponde a una segunda versión y la misma es considerada una herramienta relevante, para la obtención de información acerca de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas en los servicios públicos, dado el contexto de promulgación, en octubre de 2016, de la ley N° 20.955 que fortalece el Servicio Civil, otorgándole un rol rector, al entregarle la facultad de impartir directrices en materia de gestión y desarrollo de personas a los servicios públicos dependientes o relacionados con los Ministerios.

---

<sup>29</sup> Con el objetivo de impulsar y fijar la política de administración, más allá de las normas que norman que lo rigen, surgen los Instructivos Presidenciales, documentos emitidos bajo la firma del/de la Presidente/a de la República.

Tabla N°4 : Procesos evaluados por el Barómetro de Gestión de Personas. -

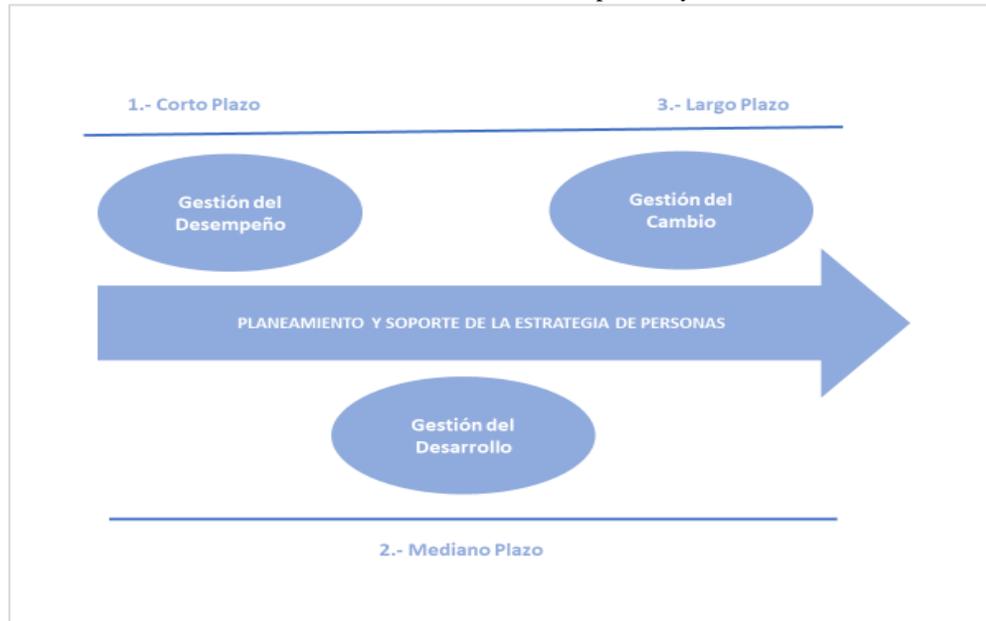
| 1.- PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y SOPORTE DE LA GESTIÓN DE PERSONAS    | 2. PROCESO DE GESTIÓN DEL DESEMPEÑO              | 3. PROCESO DE GESTIÓN DEL DESARROLLO   | 4. PROCESO DE GESTIÓN DEL CAMBIO ORGANIZACIONAL                          |
|---|--|--|--|
| <b>22 variables</b>   | <b>11 variables</b>                              | <b>13 variables</b>  | <b>23 variables</b>  |
| COMPONENTE 1.1: Políticas de Gestión De Personas                    | COMPONENTE 2.1: Reclutamiento y Selección        | COMPONENTE 3.1: Capacitación   | COMPONENTE 4.1: Diseño Organizacional                                    |
| COMPONENTE 1.2: Planificación de la Gestión de Personas             | COMPONENTE 2.2: Inducción                        | COMPONENTE 3.2: Movilidad de las Personas  | COMPONENTE 4.2: Gestión de Ambientes Laborales                           |
| COMPONENTE 1.3: Planificación Dotacional                            | COMPONENTE 2.3: Gestión del Desempeño Individual | COMPONENTE 3.3: Identificación de Conocimientos Claves de la Organización por Proceso de Trabajo | COMPONENTE 4.3: Gestión del Reconocimiento y Liderazgo                   |
| COMPONENTE 1.4: Sistemas de información para la Gestión De Personas | COMPONENTE 2.4: Gestión del Egreso               |  | COMPONENTE 4.4: Gestión de las Comunicaciones y las Relaciones Laborales |
| COMPONENTE 1.5: Posicionamiento del área de Gestión de Personas     |  |  | COMPONENTE 4.5 Inclusión y No Discriminación                             |
| COMPONENTE 1.6: Innovación y Desarrollo                             |  |  |  |

Fuente: Barómetro 2016.

El sustento teórico sobre el que se diseña el instrumento se operacionaliza a partir, del Modelo de Gestión de Personas<sup>30</sup> desarrollado por el Servicio Civil y la Universidad Alberto Hurtado (2008), cuyo modelo conceptual es el siguiente:

<sup>30</sup> El Modelo de Gestión de Personas es un conjunto de relaciones establecidas entre elementos de la realidad para lograr una mejor comprensión de los mismos. Estos integran diferentes políticas y prácticas de Gestión de Personas que son implementados para el logro de algún objetivo global de la organización.

Figura N°1 : Modelo de Gestión de Personas. Horizontes Temporales y Procesos de Gestión de Personas. -



Fuente: Abarzúa E, 2008.

El supuesto sobre el cual se basa el modelo, supone la ocurrencia simultánea y permanente de cada uno de los 4 procesos al interior de cada organización: Proceso de Planificación y Soporte de la Estrategia de Personas, Gestión del Desempeño, Gestión del Desarrollo, y Gestión del Cambio como un sistema de retroalimentación permanente en pos de los cambios incorporados en los objetivos institucionales, y en ese sentido, la eficiencia en los resultados del modelo es de responsabilidad de toda la institución y no sólo de Jefe/a del Área de Gestión de Personas (AGP).

El detalle de cada uno de los procesos es el siguiente:

- 1.- Ciclo Transversal o Proceso de Planificación y Soporte de la Estrategia de Personas (PyS):** permite analizar las capacidades y rol de la función de Gestión de Personas en sintonía con la estrategia institucional y disponer las soluciones técnico - administrativas, para soportar la operación de los restantes 3 ciclos de temporales que corresponden al proceso de gestión del desempeño, gestión del desarrollo y gestión del cambio organizacional, en el corto, mediano y largo plazo respectivamente. Es especialmente relevante el posicionamiento e influencia del área, así como los sistemas de soporte para su desempeño.

2. **Gestión del Desempeño (GD):** permite analizar la traducción y alineamiento de las metas organizacionales entre los equipos y las personas, como también la calidad y disponibilidad de éstas para el desempeño de las tareas, incluyendo la calidad del entorno en que se desenvuelven en la organización. Busca que los puestos de trabajo y la organización, estén provistos con individuos idóneos, con metas de desempeño definidas, pertinentes y recompensadas, de manera que sea posible asegurar el logro de los objetivos fijados.
3. **Gestión del Desarrollo (Gdes):** permite analizar cómo la organización se prepara para garantizar las capacidades individuales y de los equipos, para los requerimientos futuros de la estrategia organizacional. no se centra en las metas de corto plazo sino en los objetivos que permitirán que la organización sea eficaz en el futuro para cumplir su misión. Busca la preparación de las personas de todos los niveles de la organización, a objeto de proveer las competencias requeridas para desarrollarse en los escenarios venideros contemplados en la estrategia. Se trata de un ciclo que articula, por la vía de preparar las capacidades de las personas y de los equipos, para el éxito futuro.
4. **Gestión del Cambio Organizacional (GCO):** permite analizar las acciones y sistemas para anticiparse y gestionar los cambios organizacionales necesarios y adaptarse y/o influir en los cambios mayores del entorno. se centra en las transformaciones necesarias para orientar a la organización, en su conjunto, hacia los horizontes de largo plazo vinculados a la misión institucional considerando contextos cambiantes. Es este ciclo, el que informa de los requerimientos futuros en cuanto a capacidad de los equipos y de las personas, al ciclo de mediano plazo.

Para la autoevaluación de cada uno de los niveles de desempeño, en cada uno de los cincuenta y cuatro (54) elementos del Modelo se definen tres (3) niveles; nivel bajo, nivel medio y nivel alto, y cada Jefe/a del Área de Gestión de Personas(AGP), debe seleccionar la alternativa más representativa del nivel de desarrollo en cada elemento. Las preguntas incluidas en el cuestionario son de tipo cualitativas, especialmente aquellas que evalúan el nivel de desempeño para cada uno de los elementos del Modelo, y existe un segundo tipo de preguntas, de carácter cuantitativo, con

indicadores de resultado que complementan los datos cualitativos. (Perez & Meneses, 2016)

De esta manera, la escala de autoevaluación se distribuye entre las siguientes categorías:

Nivel Bajo (0 puntos): El servicio no ha instalado prácticas o acciones que permitan definir procesos de la Institución. Se limita a la ejecución de actividades solicitadas caso a caso.

Nivel Medio (50 puntos): Los procesos en la organización se encuentran en desarrollo, pero no cuentan con prácticas sistemáticas que permitan pasar de un estado inicial a otro de mayor desarrollo. Dichas prácticas se encuentran en perfeccionamiento, faltando posicionar el tema a nivel estratégico.

Nivel Alto (100 puntos): Los procesos en la organización se encuentran en un nivel avanzado. Las prácticas realizadas generan impacto en la actividad principal de la institución y la satisfacción de los/as funcionarios/as. Dichas prácticas se encuentran formalizadas y se utilizan de manera frecuente y permiten tomar decisiones estratégicas y de gestión.

Adicionalmente y en aquellas instituciones en las cuales se perciba la instalación del proceso en un Nivel Superior: definida como, “siendo implementada la política de manera regular”. El instrumento solicita que se describan brevemente las prácticas que lo llevan a seleccionar dicha opción.

- Instructivo Presidencial N°07 sobre “Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado”

El Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado busca impulsar a los servicios públicos a generar mejores políticas y prácticas en el ámbito de gestión de personas, con el propósito de desarrollar un mejor Empleo Público, y de este modo fortalecer el aporte que los funcionarios y funcionarias realizan para el cumplimiento de la función

pública. Recoge las definiciones sobre Modernización del Estado, contenidos en el Programa de Gobierno y en el trabajo de la Comisión Programática sobre Modernización del Estado.

Constituye un nuevo hito en materia de modernización del Estado y relaciones laborales, pues recoge las dimensiones contenidas en el Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales dictado por la Presidenta de la República, Sra. Michelle Bachelet en el año 2006, particularmente en lo referido al buen trato, la no discriminación y la prevención del acoso laboral y sexual, profundizando en aspectos significativos para la implementación de prácticas que permitan avanzar decididamente hacia la generación de mejores condiciones del empleo público y el desarrollo de las personas que se desempeñan en el Estado.

Está dirigido fundamentalmente a los Ministerios, Subsecretarías y servicios relacionados y dependientes, estableciendo hitos y plazos para la implementación. Asimismo, se considera su difusión como ejemplo de buena práctica a otros organismos públicos.

Dicha herramienta establece principios orientadores que deben guiar el desarrollo de la gestión estratégica de personas en el Estado, que son los siguientes: 1.- un Estado Moderno para Chile, con igualdad de oportunidades, participación y diálogo; 2.- impulso de cambios legales y prácticas de gestión que contribuyan a avanzar hacia un Empleo Decente; 3.- potenciar un Estado Innovador, con servicios públicos de calidad, buen trato, transparencia y condiciones laborales dignas; y 4.- revalorización de la función pública.

Asimismo, establece 3 ejes principales en el ámbito de los derechos, condiciones y ambientes laborales, definidos como se indica a continuación:

- 1.- Derechos Laborales: Las instituciones públicas deberán garantizar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de derechos laborales individuales y colectivos existentes.
- 2.- Condiciones Laborales: Las instituciones públicas deberán generar condiciones necesarias para promover servicios de calidad, de modo que los funcionarios y funcionarias se desempeñen en condiciones de dignidad, eficiencia, mérito e innovación.

- 3.- Ambientes Laborales: Las instituciones públicas deberán desarrollar acciones para generar ambientes laborales que, basados en el respeto y buen trato, favorezcan el compromiso, motivación, desarrollo y mejora de desempeño de las personas que en ellos trabajan.

La misma impone a cada servicio público, la obligación de actualizar o diseñar su propia “Política de Desarrollo de Personas,” difundiéndola y dando pasos adicionales para su implementación. Esta Política se expresará en una resolución, donde se deben definir y explicitar, los criterios, estándares y lineamientos generales que deben guiar las decisiones de cada institución en materias vinculadas al Desarrollo de Personas. Dicha resolución es dictada por cada jefe superior de servicio, y debe ser elaborada con la participación de las asociaciones de funcionarios de la institución. (IP 2015).

El Instructivo Presidencial establece la obligatoriedad de que tanto el diseño como el plan de implementación de la Política de Desarrollo de Personas sea generada a través de procesos participativos. En especial, deben desarrollarse acciones que garanticen las prerrogativas legales que en materia de relaciones laborales tienen las asociaciones de funcionarios.

De acuerdo con la jurisprudencia sobre la materia evacuada por la Contraloría General de la República, las instrucciones presidenciales son de aplicación obligatoria para las autoridades públicas a las que está dirigidas. El Instructivo Presidencial entrega un mandato al Servicio Civil para asesorar y otorgar apoyo experto a los servicios públicos en la implementación, definiendo funciones de monitoreo y elaboración de reportes de avance. Específicamente le corresponde a la Subdirección de Gestión y Desarrollo de la Dirección Nacional del Servicio Civil- en el marco de la ley N°20.955- realizar el seguimiento, en torno, al cumplimiento de cada una de las disposiciones establecidas en el mismo, requiriendo información periódica sobre el particular, información que es compartida con la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda. A partir, de ello, se levanta una base de datos sistematizada por instituciones la que es incorporada en el análisis del presente trabajo.

A partir de la promulgación el año 2016 de la Ley N°20.955 que Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional del Servicio Civil, los contenidos del Instructivo Presidencial se convirtieron en Normas de Aplicación General, cuyo primer paquete ya fue aprobado por la Contraloría General de la República.

La base de datos con los resultados de los procesos informados por el Instructivo Presidencial para el periodo de este estudio cuenta con un universo total de 170 instituciones. Dada la necesidad de comparar los resultados de este instrumento con los principales procesos evaluado por el Barómetro, se consideran para el análisis los siguientes productos informados por los Servicios; 1.- ) Política de Desarrollo de Personas; 2.-) Procedimiento de Reclutamiento y Selección; 3.-) Procedimiento de Inducción; 4.-) Procedimiento de Egreso; 5.-) Procedimiento Movilidad Interna para Contratas; 6.-) Procedimiento de Denuncia/Sanción del Acoso/Maltrato Laboral y Sexual, y 7.- ) Protocolo de Conciliación.

Para cada uno de los productos informados por los Servicios, para efectos de este análisis, se consideran las respuestas que dan cuenta de la presencia de cada uno de los productos mencionados anteriormente y su formalización, a través de una respuesta dicotómica: si/no.

- Balance de Gestión Integral

El tercer instrumento corresponde a los datos administrativos reportados por la DIPRES, denominado Balance de Gestión Integral, que según lo dispuesto en el decreto de Hacienda N°47 de 1999 y sus modificaciones y el artículo 52 del DL N° 1263, todos los servicios e instituciones públicas regidos por el Título II de la Ley N° 18.575<sup>31</sup> deben presentar anualmente el mismo.

El Balance de Gestión Integral (BGI) tiene como propósito informar acerca de los objetivos, metas y resultados de la gestión de los servicios en forma de cuenta pública al Congreso Nacional.

Adicionalmente, es un instrumento que contribuye a otros procesos de análisis y evaluación institucional.

Los Balances son elaborados por los propios Servicios Públicos en el marco de las instrucciones que para estos efectos define el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos. Los principales aspectos que comprende este balance institucional son: a) presentación de las definiciones estratégicas y de los resultados más relevantes de la institución; b) identificación de la

---

<sup>31</sup> Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, excluye de esta obligación a la Contraloría General de la República, al Banco Central, a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, a las Municipalidades, al Consejo Nacional de Televisión y a las empresas públicas creadas por ley.

institución en aspectos tales como; estructura organizacional, dotación, principales productos; c) resultados de la gestión incluyendo informe de desempeño, de gestión financiera, de recursos humanos; y d) desafíos para el año siguiente, entre otros aspectos.

Para efectos del presente trabajo, se utilizaron las variables incorporadas en el módulo denominado Indicadores de Gestión de Personas que incluye variables que miden: 1.- reclutamiento y selección, 2.- rotación de personal, 3.- capacitación y perfeccionamiento del personal, 4.- grado de movilidad en el servicio, 5.- evaluación del desempeño, 6.- política de gestión de personas, y 7.- gastos en personal.

En el caso de los datos analizados, los mismos fueron sistematizados a partir de información desagregada por institución en formato pdf, disponible en el sitio web de DIPRES para un total de 136 instituciones.

Tabla 5: Número de Servicios analizados según Instrumento. -

| Instrumento                     | N° de Servicios |
|---------------------------------|-----------------|
| 1.-Barómetro                    | 232             |
| 2.-Instructivo Presidencial     | 170             |
| 3.-Balances de Gestión Integral | 136             |

Fuente: Elaboración propia.

## 5.- Estrategia Analítica. -

En esta sección se describen los pasos metodológicos realizados para construir la tipología de organizaciones según el nivel de brecha respecto a los procesos estratégicos de gestión de personas, que permita realizar un seguimiento y evaluar la efectividad de la implementación de las mismas y así diseñar un mecanismo de acompañamiento para superar los déficits en esta materia.

La ventaja asociada al uso de los indicadores para analizar los fenómenos sociales se funda en los siguientes argumentos: dichos índices resumen la información de varios indicadores en uno solo; permiten dar cuenta en mejores condiciones de conceptos complejos y adicionalmente son fáciles de interpretar y comunicar debido a su capacidad de síntesis, dado que reducen el número de indicadores a tratar en cada análisis.

### 5.1.1.- Selección de variables las variables para la construcción de la tipología. -

La construcción de la tipología considera la selección de un total de 69 variables a partir del Barómetro, dado que dicha herramienta a través de sus preguntas recoge gradualidad de las respuestas y evalúa la calidad de las prácticas instaladas.

Para revisar la madurez de las prácticas de formalización de la gestión de personas, a partir, del Barómetro, se consideran cada una de las preguntas incluidas en el cuestionario y que están encaminadas a medir el proceso.

Por ello y dado que las respuestas contenidas en el Barómetro son de carácter evaluativo, y cualitativas en su origen, los niveles de formalización de gestión de personas, derivados de la generación de procedimientos y de las características de estos, se comporta como una variable categórica o cualitativa. Lo anterior representa un problema importante en cuanto a la construcción de modelos de tipos ideales, sintetizado en el respeto al principio de parsimonia, que señala la importancia de seleccionar el modelo más sencillo que se ajusta de manera adecuada. Al respecto y dada la categorización de las respuestas en tres categorías (Bajo, Medio y Alto) se corroboran limitaciones para alcanzar una interpretación sustantiva útil para el aparato público.

En consideración del problema anterior se optó por construir indicadores continuos que reflejaran la varianza de los cuatro ciclos que son parte del Modelo de Gestión de Personas en el Estado que son: Planificación y Soporte (PyS), Gestión del Desempeño (GD), Gestión del Desarrollo (Gdes), y Gestión del Cambio Organizacional (GCO). La idea de observar la varianza se relaciona con la posibilidad de observar diferencias significativas entre la calidad y nivel de formalización alcanzado en cada institución, en cada uno de los 4 procesos analizados para de esta manera poder identificar las mayores brechas y necesidad de focalizar un determinado tipo de acompañamiento en cada institución dependiendo del resultado obtenido.

De tal manera, se poseería un índice sintético respecto de los dos indicadores más robustos del instrumento: intensidad/calidad de prácticas de gestión de personas; y el grado de formalización de los procesos del área.

### 5.1.2.- Integración de datos para la construcción de la tipología. -

Una vez construidos cada uno de los 4 indicadores de la tabla precedente se procedió a generar la tipología, considerando la información del Barómetro, no obstante, no sólo se presentan las categorías emergentes del Barómetro, sino que se incorporan las variables incluidas en los otros 2 instrumentos con el objetivo de contrastar y comparar la consistencia entre una misma variable de la misma institución, pero reportada por cada uno de los tres instrumentos analizados.

Sin embargo, uno de los principales problemas detectados a la hora de abordar la construcción de la misma, se encuentra al observar inconsistencias entre los mismos datos reportados. Al respecto se identifica que, si bien las fuentes de información utilizadas aparecen como independientes, lo cierto es que todos los indicadores disponibles respecto de la gestión de capital humano del Estado descansan en el auto reporte hecho por las áreas de gestión de personas. Esto es posible de ser confirmado al revisar los procedimientos metodológicos para recopilar la información en cada uno de los instrumentos.

En el caso del Barómetro, se indica que cada una de las respuestas son de responsabilidad de la Jefatura de Gestión de Personas del Servicio, en el caso del Instructivo Presidencial, se establece que, “cada organismo público deberá informar a la DNSC, de acuerdo a las fechas que se indiquen, sobre el cumplimiento del plan de implementación y seguimiento de su Política de Desarrollo de Personas”, mientras que en el caso del Balance de Gestión Integral, se indica que es de responsabilidad de los distintos órganos y servicios públicos confeccionar y presentar el Balance de Gestión Integral de acuerdo a las instrucciones, formato y plazos que anualmente establecen los Ministros de Hacienda y Secretario General de la Presidencia. Lo anterior gatilla como consecuencia directa de que la confiabilidad de la información provista por los instrumentos se relaciona directamente con la decisión de informar del área responsable, sin posibilidades de contrastar efectivamente, la presencia o ausencia de las prácticas recogidas por los diferentes instrumentos.

En este sentido, y al indagar en posibles explicaciones tentativas que pudiesen dar cuenta de la falta de consistencia y fiabilidad de la información reportada, nos encontramos con que también por otra parte, existen diversas instituciones que recopilan la misma información, la que es reportada en formatos distintas, en tiempos diferentes y persiguiendo diferentes objetivos.

### 5.1.3.- Aplicación de los procedimientos estadísticos para el tratamiento de los datos. -

Dada la naturaleza de las respuestas del Barómetro y su calidad de variables categóricas, se procedió a realizar un análisis de componentes principales (ACP)<sup>32</sup> debido a dos circunstancias: la necesidad de comprobar la configuración factorial de los componentes teóricos del Modelo de Gestión de Personas que sustenta al mismo; y poder generar una ponderación como variable continua del peso de cada práctica en la configuración de cada área. Lo último deriva en la generación de un promedio que funciona como una variable continua y que representa la varianza en torno a la distribución de los procesos conceptualizados en el modelo.

Para la construcción de la tipología de instituciones sociales se procedió a analizar los puntajes obtenidos por cada dimensión, a raíz del análisis de componentes principales (ACP). Este análisis considera como base el coeficiente entregado por el ACP, con los cuales se construyó un promedio como una forma de representar la puntuación que han alcanzado el total de las instituciones públicas que participan en la medición del instrumento Barómetro.

En función de generar información confiable respecto a las características de la gestión de personas en el Estado, el puntaje alcanzado por cada una de las instituciones del país analizadas fue comparado y controlado por las siguientes variables contenidas en el Instructivo Presidencial 2016: procedimiento de reclutamiento y selección, procedimiento de denuncia/sanción del acoso/maltrato laboral y sexual, procedimiento de egreso, procedimiento de inducción, protocolo de conciliación, procedimiento gestión del desempeño, procedimiento movilidad interna para contrata; y política de desarrollo de personas.

Adicionalmente se realizó un análisis respecto de la relación entre el tamaño de los servicios y su nivel de formalización, a través de la aplicación de una prueba de análisis de la varianza. Al mismo tiempo que se analizó la relación entre la formalización y el avance de los siguientes indicadores contenidos en los BGIS: porcentaje de ingresos a la contrata cubiertos por procesos de

---

<sup>32</sup> El análisis de componentes principales consiste en construir una transformación lineal que escoge un nuevo sistema de coordenadas para el conjunto original de datos en el cual la varianza de mayor tamaño del conjunto de datos es capturada en el primer eje (llamado el Primer Componente Principal), la segunda varianza más grande es el segundo eje, y así sucesivamente. Para construir esta transformación lineal debe construirse primero la matriz de covarianza o matriz de coeficientes de correlación. Debido a la simetría de esta matriz existe una base completa de vectores propios de la misma. La transformación que lleva de las antiguas coordenadas a las coordenadas de la nueva base es precisamente la transformación lineal necesaria para reducir la dimensionalidad de datos. Además, las coordenadas en la nueva base dan la composición en factores subyacentes de los datos iniciales.

reclutamiento y selección; efectividad de la selección; índice de recuperación de funcionarios; porcentaje de funcionarios de planta ascendidos y promovidos respecto de la planta efectiva de personal; porcentaje de funcionarios recontractados en grado superior respecto del N° efectivo de funcionarios contratados; porcentaje de funcionarios capacitados en el año respecto de la dotación efectiva; promedio anual de horas contratadas para capacitación por funcionario; porcentaje de actividades de capacitación con evaluación de transferencia; porcentaje de becas otorgadas respecto a la dotación efectiva; licencias médicas por enfermedad o accidente común (tipo 1); licencias médicas de otro tipo; promedio mensual de horas extraordinarias realizadas por funcionario; sistema formal de retroalimentación del desempeño implementado; política de gestión de personas formalizada vía resolución exenta; y gastos en personal.

Es preciso destacar en este punto que para efectos de este análisis se toma en consideración la clasificación del tamaño de las organizaciones, definido por el Barómetro que define el tamaño de las instituciones de acuerdo a las siguientes dotaciones:

Tabla 6: Clasificación de acuerdo con dotación del Servicio. –

| Dotación del servicio | Tamaño     | N° servicios en la categoría | Porcentaje |
|-----------------------|------------|------------------------------|------------|
| 100 o menos           | pequeño    | 72                           | 31,2%      |
| 101 a 500             | mediano    | 90                           | 39,0%      |
| 501 a 3000            | grande     | 51                           | 22,1%      |
| más de 3000           | muy grande | 18                           | 7,8%       |
| Total                 |            | 231                          | 100%       |

Fuente: Elaboración propia.

## 6.- Resultados. -

### 6.1.1.- Generación de una tipología. -

Como parte de la estrategia de caracterización, se comenzó por determinar la mejor configuración de los indicadores incluidos dentro del modelo del Barómetro. Para ello al aplicar la prueba de componentes principales, se encontró que los factores de Planificación y Soporte (PyS) eran explicado por sus 6 subdimensiones (61,23% de la varianza); Gestión del Desempeño (GD) arroja cuatro sub dimensiones (70,1% de la varianza); Gestión del Desarrollo (Gdes) se configura desde 4 sub dimensiones (64,23% de la varianza); y Gestión del Cambio Organizacional (GCO) que se organiza desde 4 sub dimensiones (57,47% de la varianza). Esto significa que el modelo teórico

sobre el cual se levanta el barómetro es consistente, y que las dimensiones que busca medir efectivamente miden aquello que dicen medir.

Al obtener los indicadores relativos a cada dimensión, se procedió a calcular un promedio que diera cuenta de los niveles de formalización de Políticas de Gestión de Personas, para luego aplicar una división en cuartiles de la distribución de los puntajes. Con esto se conformaron cuatro categorías: baja, media baja, media alta, y alta, cada una de las cuales fue representativa de 58 organizaciones del Estado en cada una de las categorías, totalizando un total de 232 instituciones analizadas.

#### 6.1.2.- Relaciones entre dimensiones y otras variables. -

Para la realización del análisis se recurre a la prueba post hoc de Scheffé, que realiza todos los contrastes de igualdad de medias dos a dos y constituye dos distintos grupos homogéneos, a partir, de los resultados de los contrastes por parejas. En términos más sencillos, la prueba ANOVA corresponde al análisis de diferencias de dos o más grupos en términos de la media de una variable continua. Sin embargo, la prueba indica si existen diferencias, pero no lo hace en torno a donde se encuentran, por lo cual se aplican pruebas post hoc de agrupamiento de medias para determinar las diferencias entre grupos.

Por ello, se realiza la misma prueba con cada una de las 69 variables que dan cuenta de 4 procesos que dan sustento teórico al Modelo de Gestión de Personas, encontrándose relaciones estadísticamente significativas para la prueba, entre cada uno de los 4 grupos de variables y el tamaño de cada institución.

Al comprobar la relación entre el tamaño de la organización, se encuentra que existen diferencias significativas según el tamaño de la organización ( $\chi^2=0,714$ ;  $F=4,584$ ,  $p<0,001$ ). Al profundizar dichas diferencias se encuentra que son significativas para la gestión del desempeño [ $F(3, 160) = 5,532$ ;  $p<0,001$ ], gestión del desarrollo [ $F(3, 160) = 9,21$ ;  $p<0,001$ ] y la gestión del cambio organizacional [ $F(3, 160) = 5,736$ ;  $p<0,001$ ], sin embargo, la prueba no arroja diferencias significativas para la relación entre el tamaño de la organización y el proceso de planificación y soporte.

El gráfico N°8 muestra los resultados alcanzados, luego de aplicar la prueba post hoc de Scheffé, para la variable sintética de gestión del desempeño, que considera un total de 11 variables, y su cruce con el tamaño de cada organización. Los resultados nos indican que los niveles de desempeño en instituciones de tamaño pequeño y muy grande son sistemáticamente diferentes de las

organizaciones de tamaño mediano y grande. Lo que implica que las organizaciones pequeñas y muy grandes poseen índices de formalización en gestión del desempeño más altos que los presentes en organizaciones de tamaño mediano y grande.

Gráfico N°8: Resultado del nivel de formalización de las organizaciones diferenciadas según tamaño y la gestión del desempeño. -

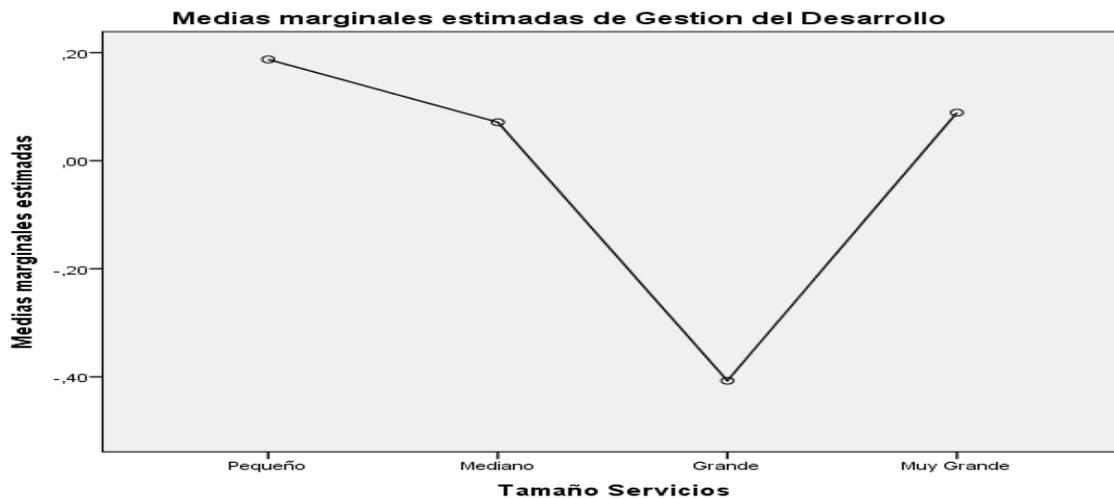


Fuente: Elaboración propia.

En este punto es pertinente recordar, que las variables que son medidas, a través, de la gestión del desempeño lo integran los siguientes componentes: 1.- reclutamiento y selección operacionalizado en las variables; presencia de procedimientos de reclutamiento y selección de personas en calidad de contrata, bajo la modalidad de código del trabajo, y honorarios; existencia de procesos de concursabilidad de ingreso de plantas; utilización de los perfiles en los procesos de reclutamiento y selección; 2.- inducción operacionalizado en las variables; inducción al personal, y utilización de los perfiles de cargo en inducción del personal; 3.- gestión del desempeño individual operacionalizado en las variables; planificación del desempeño: definición de roles y metas individuales vinculadas con los desafíos institucionales; seguimiento y retroalimentación del desempeño; uso de resultados de desempeño para la toma de decisiones de gestión asociadas a personas; utilización de los perfiles de cargo en definición, retroalimentación y calificación de cumplimiento de metas; , y 4.- gestión del egreso.

En el grafico N°9, que observa la distribución del proceso gestión del desarrollo, la prueba post hoc arroja que las organizaciones categorizadas como grandes se diferencian de las demás categorías. Dicha diferencia se materializa en menores puntajes de formalización de las actividades de gestión de personas, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N°9: Resultado del nivel de formalización de las organizaciones diferenciadas según tamaño y la gestión del desarrollo. -

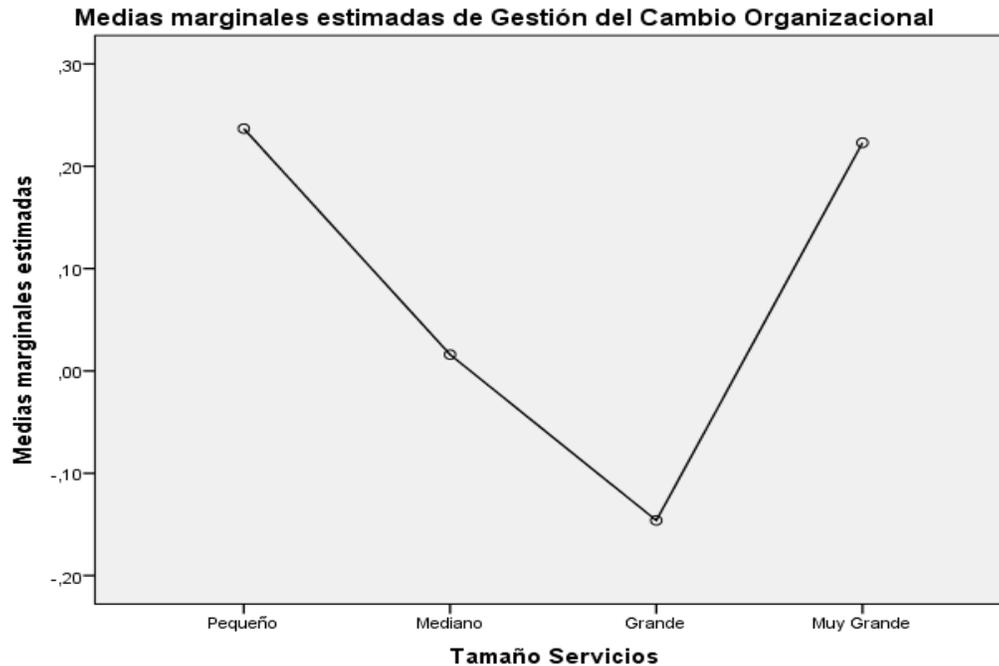


Fuente: Elaboración propia.

Los 3 componentes que son parte del proceso de gestión del desarrollo son los siguientes: 1.- capacitación operacionalizado en las variables; carácter estratégico de la capacitación para la institución; participación en el proceso de capacitación; metodologías de diagnóstico de necesidades de capacitación; metodología de elaboración del plan de capacitación; metodología de diseño instruccional; metodologías de evaluación de transferencia y/o impacto de la capacitación: 2.- movilidad de las personas operacionalizado en la variable; oportunidad de los concursos de jefaturas de departamento (afectos al artículo 8° del estatuto administrativo); movilidad de las contratas; oportunidad de los concursos de promoción; oportunidad en los ascensos; 3.- identificación de conocimientos claves de la organización por proceso de trabajo operacionalizado en las variables; sistematización y actualización de los aprendizajes en los procesos de trabajo y buenas prácticas laborales y gestión del conocimiento de las personas que egresan de la institución.

El gráfico N°10, muestra los resultados que la prueba post hoc arroja para el proceso de gestión del cambio organizacional, los que observan el mismo patrón que la variable de gestión del desempeño: donde las organizaciones categorizadas como pequeñas y muy grandes se localizan en el polo de mayor formalización de la función de RRHH. Mientras que por otra parte las organizaciones categorizadas como grande poseen los menores niveles de formalización.

Gráfico N°10: Resultado del nivel de formalización de las organizaciones diferenciadas según tamaño y la gestión del cambio organizacional. -



Fuente: Elaboración propia.

El proceso de gestión del cambio organizacional se compone de un total de 5 componentes que son los siguientes: 1.- diseño organizacional operacionalizado en las variables; estructura organizacional y procesos de trabajo; formalización de procesos de trabajo; requerimientos dotacionales; identificación de desafíos de desarrollo y cambio; 2.- gestión de ambientes laborales operacionalizado en las variables; medición y gestión de las condiciones de trabajo; medición y gestión de clima organizacional; prevención del maltrato, acoso laboral y sexual; denuncia e investigación del maltrato, acoso laboral y sexual; calidad de vida laboral; conciliación vida personal, familiar con el trabajo; servicio de bienestar institucional; 3.- gestión del reconocimiento y liderazgo operacionalizado en las variables; programas de reconocimiento; desarrollo de habilidades de liderazgo en jefaturas intermedias (departamento, unidad o personas con equipo de trabajo a cargo); reconocimiento y liderazgo; 4.- gestión de las comunicaciones y las relaciones laborales operacionalizado en las variables; plan y medios de comunicación interna; canales de comunicación ascendente; gestión de las relaciones laborales y condiciones de trabajo; área responsable de las relaciones laborales; 5.- inclusión y no discriminación operacionalizado en las variables; declaración de valores institucionales para la no discriminación; cultura organizacional

basada en la equidad de género; igualdad de oportunidad con enfoque de género; igualdad de oportunidades para personas en situación de discapacidad, y reclutamiento y selección inclusiva.

En lo que respecta a la evolución de la gestión, representado en los indicadores del balance de gestión integral, al aplicar la prueba de Análisis Multivariado de la Covarianza, se encuentra que el nivel de formalización de las unidades de RRHH no se encuentran relacionadas significativamente con el avance en los indicadores de los BGIS ( $\lambda=0,742$ ;  $F=1,667$ ,  $p<0,001$ ). En una dirección opuesta, el tamaño de la organización si incidiría en el avance de la complejidad de la gestión ( $\lambda=0,232$ ;  $F=3,025$ ,  $p<0,001$ ).

Sin embargo, al observar con detención los resultados se obtiene que el índice de formalización generado incide en tres indicadores: la efectividad de la selección de personal [ $F(1, 85)=6,129$ ;  $p<0,05$ ]; los gastos en personal en 2014 [ $F(1, 85)=4,775$ ;  $p<0,05$ ] y los gastos en personal en 2015 [ $F(1, 85)=4,534$ ;  $p<0,05$ ]. En este sentido, el control por los niveles de formalización de los procesos de gestión de personas genera poco impacto en las tasas de avance en la calidad de dicha gestión.

Lo anterior arroja que el tamaño de las organizaciones incide de forma significativa en dos variables: el gasto en personal de los años 2014 [ $F(3, 85)=52,249$ ;  $p<0,001$ ] y 2015 [ $F(3, 85)=51,79$ ;  $p<0,001$ ]. Por lo que en términos del impacto relativo que pudieran tener modelos y prácticas de gestión, tanto el tamaño -como un símil de la complejidad de la organización – como la formalización de las áreas de gestión de personas a través del desarrollo de prácticas específicas poseen poco impacto en los indicadores evaluados en los diferentes balances de gestión integral.

Ahora bien, al comparar las organizaciones de acuerdo con su índice de formalización respecto de variables del Instructivo Presidencial<sup>33</sup> como la política de recursos humanos, las políticas de movilidad laboral y las de gestión del desempeño, se encuentra un alto grado de consistencia entre los grupos sobre el auto reporte de los niveles de presencia de políticas al interior de la organización. Sin embargo, desde la visión más comprehensiva respecto de los resultados, se encuentra que los patrones hallados no son concordantes con el indicador propuesto. Por ejemplo, existe en las organizaciones de menor nivel de complejidad en sus áreas de gestión de personas una

---

<sup>33</sup> Para mayores detalles respecto de las evaluaciones contenidas en el instructivo presidencial, dirigirse a los anexos.

mayor declaración de formalización de procedimientos que las que se encuentran en los niveles medios.

Tabla N°7: Resultados del cruce entre las variables presentes en el Barómetro e Instructivo Presidencial. -

| Nivel <b>Formalización</b><br>(Barómetro) | Política de RRHH |                      | Política de Movilidad |                      | Gestión del Desempeño |                      |
|---|------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|
|   | Presencia        | <b>Formalización</b> | Presencia             | <b>Formalización</b> | Presencia             | <b>Formalización</b> |
| Baja                                      | 100%             | 61,5%                | 80,8%                 | 34,6%                | 100%                  | 34,6%                |
| Media Baja                                | 100%             | 50,0%                | 65,8%                 | 15,8%                | 84,2%                 | 23,7%                |
| Media Alta                                | 100%             | 59,5%                | 66,7%                 | 31,0%                | 81,0%                 | <b>21,4%</b>         |
| Alta                                      | 92,3%            | 76,2%                | 64,3%                 | 28,6%                | 85,7%                 | <b>54,8%</b>         |

Fuente: Elaboración propia a partir de las Base de Datos Barómetro 2016, IP (2016).

Sin embargo, para afirmar alguna conclusión respecto de la distribución de los niveles de formalización y presencia de políticas se aplicó la prueba de independencia de Chi cuadrado, la cual no halló diferencias estadísticamente significativas en las distribuciones de las tres variables escogidas.

La prueba de chi cuadrado es utilizada como una técnica no paramétrica para determinar la similitud en las distribuciones de variables categóricas. Como habría de esperarse, si las variables fueran independientes, la presencia o ausencia de un atributo como la formalización de una política de gestión del desempeño sería equivalente en todos los niveles de formalización.

En el caso de la formalización, se hallaron diferencias significativas para las políticas de desempeño ( $\chi^2 (3) = 12,869$ ;  $p < 0,01$ ). Mientras que al aplicar una prueba de proporciones se encontraron diferencias significativas en el nivel de formalización entre la categoría alta y media alta ( $z = 3,145$ ;  $p < 0,001$ ). Esto significa que la única consistencia entre la robustez y formalización de prácticas de recursos humanos reportados por el barómetro, encuentran su correlato en la formalización (presencia de resolución exenta) de la política de desempeño declarada en el IP.

En consideración a dichas discrepancias se procedió a comparar los tamaños reportados de las organizaciones, respecto de su dotación efectiva. Para ello se consideró la información contenida en los Balances de Gestión Integral de la Dirección de Presupuestos; y la reportada por el Barómetro. Al analizar las discrepancias en el reporte, se procedió a aplicar una prueba t para muestras pareadas, la cual arrojó que existían diferencias significativas entre la dotación reportada a la

dirección de presupuestos y al servicio nacional de servicio civil<sup>34</sup> ( $t=-3.754$ ,  $p<0,001$ ), siendo la tendencia a sobre reportar en torno a un 14,1% de la dotación efectiva del servicio.

Consignadas estas restricciones, para efectos del presente trabajo se opta por continuar con el ejercicio de construir una tipología de instituciones, a partir, de los resultados obtenidos sólo por el Barómetro. Esto se fundamenta en los siguientes argumentos: la riqueza de información contenida por dicho instrumento;

## 7.- Tipología

En términos analíticos la construcción de la siguiente tipología considera el siguiente supuesto: tal y como se ha estructurado la evolución del servicio civil en Chile, la agenda modernizadora de las instituciones públicas y su funcionamiento pudieran presentarse de forma dispar a través de la orgánica del Estado. Por esto reflejar las dinámicas de operación de recursos humanos, pudiera servir para ilustrar las vías de acción y/o prioridades de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Para efectos de la construcción de la tipología, se ha considerado el tamaño de las instituciones (pequeño, mediano, grande y muy grande) y la variable escalar que sintetiza los 4 procesos que son parte del modelo de Gestión de Personas (DNSC, 2012) que son: proceso de planificación y soporte, proceso de gestión del desempeño, proceso de gestión del desarrollo y proceso de gestión del cambio organizacional. Dicho índice sido dividido en terciles, que representan una baja formalización, formalización media y alta formalización.

---

<sup>34</sup> Considerando que dentro del Barómetro en el módulo de caracterización sociodemográfica se solicita consignar el Total de Dotación de Personal de la Institución y Total Personal fuera de Dotación de la Institución según sexo, en funciones al 31 de diciembre 2015.

Tabla 8: Tamaño de los Servicios y Nivel de Formalización. -

|                  |            | Formalización Categorizada terciles |                 |                    |          |                 |                    |          |                 |                    |
|------------------|------------|-------------------------------------|-----------------|--------------------|----------|-----------------|--------------------|----------|-----------------|--------------------|
|                  |            | Baja                                |                 |                    | Media    |                 |                    | Alta     |                 |                    |
|                  |            | Recuento                            | % del N de fila | % del N de columna | Recuento | % del N de fila | % del N de columna | Recuento | % del N de fila | % del N de columna |
| Tamaño Servicios | Pequeño    | 1                                   | 5,6%            | 1,3%               | 9        | 50,0%           | 11,5%              | 8        | 44,4%           | 10,4%              |
|                  | Mediano    | 26                                  | 28,9%           | 33,8%              | 34       | 37,8%           | 43,6%              | 30       | 33,3%           | 39,0%              |
|                  | Grande     | 41                                  | 56,2%           | 53,2%              | 19       | 26,0%           | 24,4%              | 13       | 17,8%           | 16,9%              |
|                  | Muy Grande | 9                                   | 17,6%           | 11,7%              | 16       | 31,4%           | 20,5%              | 26       | 51,0%           | 33,8%              |

Fuente: Elaboración propia.

Tal y como se observa en la tabla N°8 y como se deducía de los análisis del apartado anterior, las dimensiones de la gestión y políticas de gestión de persona no se distribuyen de manera uniforme entre las instituciones. Por ejemplo, los resultados de los ANOVA habían revelado que las organizaciones de tamaño grande poseían menores niveles de formalización en sus procesos de gestión de personas, comparadas con los otros tamaños. Dicha situación se ilustra en que el promedio de las dimensiones del modelo serían las organizaciones grandes las que tienen una mayor prevalencia de la categoría de baja formalización ( $\chi^2(6)=33.947$ ,  $p<0.001$ ). La prueba de Chi cuadrado indica que existe una asociación entre el tamaño de la organización y la densidad de procesos en dichas instituciones, siendo la distribución resultante producto de esta relación y no del azar.

Sin embargo, la prueba de Chi cuadrado, representa una comparación de distribuciones de variables categóricas, y no entrega la oportunidad de atribuir diferencias a nivel inferencial en el comportamiento de las relaciones antes mencionadas. Para ello se debió aplicar una prueba de proporciones, la cual se ve representada en sus resultados por la Tabla N°9:

Tabla N° 9: Comparaciones de proporciones de columna. -

|                  |            | Formalización Categorizada terciles |       |      |
|------------------|------------|-------------------------------------|-------|------|
|                  |            | Baja                                | Media | Alta |
|                  |            | (A)                                 | (B)   | (C)  |
| Tamaño Servicios | Pequeño    |                                     | A     | A    |
|                  | Mediano    |                                     |       |      |
|                  | Grande     | B C                                 |       |      |
|                  | Muy Grande |                                     |       | A    |

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados se basan en pruebas de dos caras con un nivel de significación ,05. Para cada pareja significativa, la clave de la categoría con la menor proporción de columna aparece debajo de la categoría con la mayor proporción de columna.

a. Las pruebas se ajustan para todas las comparaciones por parejas dentro de una fila de cada subtabla más interior utilizando la corrección Bonferroni.

En términos prácticos, la prueba de proporciones muestra que consistentemente hay más organizaciones pequeñas en las categorías de formalización mediana y grande, que en la categoría de baja formalización. En el caso de las organizaciones medianas no hay diferencias en su distribución en las categorías de formalización. Mientras que en las organizaciones categorizadas como muy grandes, sólo se encuentran diferencias en los niveles alto y bajo de formalización. Finalmente, las organizaciones categorizadas como grandes se polarizan en la categoría de baja formalización, por sobre los niveles más altos de densidad de procedimientos de gestión de personas.

De esta manera, de acuerdo, a la tipología construida el número de instituciones que son parte de cada una de las categorías es la siguiente:

Tabla N° 10: Número de servicios en cada categoría según nivel de formalización. -

|                         |            | Baja formalización | Formalización media | Alta formalización |
|-------------------------|------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| Tamaño de los servicios | Pequeño    | 1                  | 9                   | 8                  |
|                         | Mediano    | 26                 | 34                  | 30                 |
|                         | Grande     | 41                 | 19                  | 13                 |
|                         | Muy grande | 9                  | 16                  | 26                 |

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido y profundizando el trabajo desarrollado se propone en base a la siguiente caracterización, realizar un trabajo que considere el diseño de una línea de trabajo específica con

aquellas categorías de la tipología consideradas relevantes y poder concordar con la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas un método de verificación empírico que permita verificar el nivel efectivo de formalización de cada institución, para de esta manera abocarse a la tarea de diseño de un Modelo de Acompañamiento de Instituciones pertenecientes a la Administración Central del Estado.

## 8.- Conclusiones y Recomendaciones. -

A través del texto se ha asumido una premisa fundamental para lograr la expansión y viralización de las buenas prácticas y directrices acordadas para ser implementadas por la Función Pública, a través, de la profesionalización, estructuración y medición de las prácticas de gestión de personas. En este sentido, se considera la importancia de profundizar, por ejemplo, en un trabajo destinado a dimensionar las mejores opciones para un mejor desarrollo institucional, con la certeza de que la información utilizada corresponde efectivamente a los requerimientos efectivos institucionales identificados, a partir, de las fuentes de información con las que cuenta el Estado.

Dentro de este contexto, una primera conclusión consiste en señalar que las eventuales problemáticas relativas al cumplimiento de los principios del empleo decente y los criterios orientadores y principios rectores que inspiran las políticas de gestión de personas que deben ser garantizados y adoptados por los distintos sistemas de función pública de los países iberoamericanos, específicamente en este caso en Chile, podrían deberse a inconsistencias entre la información de los sistemas sobre los cuales se fundan las decisiones. También, a partir, de los resultados de esta investigación se evidencia la ausencia de homologación conceptual en las variables y la inconsistencia de los datos para esas variables según se trate de uno u otro instrumento de medición utilizado. En otras palabras, se trata de la calidad de los datos, de las posibilidades de integración entre plataformas/sistemas de información, los efectos posibles de los procedimientos, y los sistemas de evaluación, a partir, de los cuales se puede estructurar una agenda para el desarrollo de las áreas de gestión de personas en las agencias del Estado.

En razón de lo anterior, la primera observación metodológica es realizada al diseño de los tres instrumentos evaluados, tanto en el caso del BGI, elaborado por la Dirección de Presupuestos (BGI), como las herramientas con las que cuenta la DNSC que son el Instructivo Presidencial (IP) y el Barómetro de la Gestión de Personas, que son levantadas con información brindada desde las

propias unidades de gestión de personas, quienes son los responsables de realizar los cálculos y enviar la información correspondiente al ente solicitante. De tal forma que no sólo es la misma unidad la reportada por los diferentes instrumentos, sino que además es el mismo agente quien provee la información. Al respecto pareciera ser que el autoreporte de los datos por parte de los encargados de gestión de personas, debiese ser integrado a un sistema de información, de cuya objetividad y consistencia no existieran dudas.

En consecuencia, con lo anteriormente planteado, es que es necesario revisar la integración entre los instrumentos disponibles. En el caso expuesto previamente, se encuentra que ciertos indicadores incluidos en los BGI – que referían específicamente al avance de las prácticas contenidas dentro del modelo de Gestión de Personas medido a través del Barómetro, por parte de la Dirección Nacional del Servicio Civil, - no se encuentran relacionados estadísticamente inter fuentes de información. Esto conduce a plantear hipótesis donde si bien estadísticamente el modelo de medición se mostró adecuado, en términos interpretativos, las conclusiones que arroja son confusas tanto para los encargados de área como para observadores externos, lo que sumado a una dificultad en la interpretación con aplicaciones prácticas de los resultados constituye una dificultad para el mejor uso de dicha información.

Debido a lo anterior, y a modo de ejemplo se pudo verificar que dentro de las preguntas encaminadas a caracterizar a la institución con datos cuantitativos y “duros” se consulta acerca de la cantidad de personas en la institución, en funciones al 31 de diciembre 2015, y donde se pudo constatar que las cifras reportan un 14% adicional de la fuerza de trabajo utilizada respecto a la cifra informada por DIPRES, lo que corrobora lo afirmado anteriormente.

Esto se torna más complejo a la hora de evaluar la confiabilidad de los juicios cualitativos definidos para evaluar el nivel de madurez de las distintas prácticas, donde se observa que, para cada subcomponente del modelo de medición del Barómetro, el/la encargado/a de responder la encuesta declara si la organización poseía o no una práctica, en conjunto con establecer un nivel de desarrollo para ésta.

Al respecto, identificadas las inconsistencias en los niveles de formalización de los procesos institucionales evaluados, nos lleva a sugerir la importancia de establecer mecanismos de confirmación del juicio que da origen al puntaje del instrumento, donde debiese existir correlación

entre un mayor nivel de desarrollo de la organización, y la correspondiente práctica institucional instalada. Por ello parece necesario establecer un sistema de cruce de información con fuentes estadísticas oficiales externas o mecanismos de auditoría para comprobar la veracidad de la información allí contenida, que permita “auditar, y verificar los datos incorporados”.

Dado que esta ausencia se torna un nudo crítico de gran relevancia para evaluar el nivel implementación de los acuerdos establecidos en los distintos documentos que son parte de la base conceptual que sustenta la operacionalización de una adecuada función pública, y constituirse en un insumo cierto y confiable para informar las decisiones que permitan superar los déficits detectados además de la relevancia que posee el hecho de que el Barómetro, es el instrumento comparativo más detallado y profundo que posee el gobierno central para observar las prácticas de Gestión de Personas en sus agencias.

Lo anterior coloca el foco de atención en los sistemas de información y diagnóstico que posee el Estado. Al no poder asegurar la objetividad en el desarrollo de métricas comparadas, se genera un escenario de incertidumbre con respecto a los mecanismos de validación. Como fue mencionado anteriormente la fuente de información que nutre todos los esfuerzos de sistematizar el estado de las prácticas de gestión de personas, es el auto reporte de los encargados del área en cada agencia. Esta situación lleva a interpretar los datos respecto de la relación entre el grado de formalización, tamaño de la institución y el avance en los indicadores de los BGI de un modo crítico: el nivel de formalización de las áreas de Gestión de Personas no da cuenta de la complejidad de las instituciones y de los mecanismos bajo los cuales se coordinan.

En esta línea argumental, el documento “Estudio de propuesta de modelo de gestión de información de personas del Estado”, en el marco del Programa de Modernización del Sector Público, identifica las principales brechas entre los actuales sistemas de información que insuman la gestión en el Estado, y dentro de su diagnóstico señala que actualmente no existe un cuerpo unificado de información que permita insumar las decisiones relativas a la gestión estratégica del Estado, dado que existe duplicación de tareas y de información, demora en el procesamiento de los datos, no se cuenta con datos históricos lo que inhabilita la realización de análisis prospectivos, no hay un dato único, existen inconsistencia en los datos, y un alto gasto de horas hombre en la generación de los mismos.

Considerando la óptica de los efectos de las prácticas de gestión de personas en la calidad de la gestión del Estado, cabe preguntarse respecto de la cadena causa efecto que se establece entre las políticas llevadas a cabo por la DNSC y el impacto de las mismas. En otras palabras ¿Es posible asegurar que un mayor nivel de formalización de la función de Gestión de Personas lleva a mejores estándares de gestión?

Por otra parte, y al consultar los medios de verificación establecidos para corroborar que la información de las variables contenidas en el Instructivo Presidencial son ciertas, se realizaron análisis estadísticos que permiten afirmar que no es posible aseverarlo, dado que la declaración de posesión de determinadas prácticas no se ve respaldada por los contenidos de las resoluciones exentas que deben ser evacuadas por los Jefes de Servicio, en orden a dar cumplimiento cabal al IP, en este sentido, se observa un alto grado de generalización de algunas resoluciones que no permite inferir un trabajo profundo en torno a los mismos y donde parece que en ocasiones, podría tratarse de procedimientos que mas bien se adoptan de cierta manera para cumplir, sin descripción de procedimientos o una alusión directa a las características específicas de los procesos de implementación.

Lo mismo fue posible de observar, en manuales de las unidades de gestión de personas, formulados de manera genérica, donde se observa la generación de un espacio donde la formalización no sería capaz de evitar la influencia de criterios arbitrarios en la toma de decisiones. Dicho de otra forma, mientras los protocolos o las normativas internas sean parafraseadas de manera genérica, se observan vacíos que permiten espacios para la interpretación y la introducción de criterios que no necesariamente se encuentran alineados con un ejercicio donde prime la excelencia técnica y profesional. Esto implicaría que la sola formalización no sería capaz de asegurar una mayor calidad de la función de gestión de personas.

Finalmente, una última mirada corresponde a los sistemas de evaluación de la calidad de la gestión pública en el área de gestión de personas. Para este caso, es necesario considerar el rol de la DNSC, donde recientemente se le ha otorgado un rol rector. Esto en la práctica implica que dicha institución debe entregar lineamientos a los diferentes organismos del gobierno central, para que cada institución desarrolle políticas de gestión de personas consistentes con los resultados informados por las herramientas Instructivo Presidencial y Barómetro.

A pesar de esta función, la relación entre la DNSC y las instituciones no es vinculante, por lo que no necesariamente la asesoría o la propia visita de agentes desde la primera impactará en cambios en la operación de las áreas de gestión de personas. Esto conlleva un desafío a la implementación de los cambios requeridos para optimizar la toma de decisiones en ámbitos como la contratación, promoción, o incluso la desvinculación, gatillada por la imposibilidad de fiscalizar las resoluciones o la aplicación de procedimientos en las diferentes áreas o funciones de gestión de personas.

En este sentido, y a partir de los resultados del análisis de los instrumentos disponibles, es que es posible afirmar que, si bien existe un alto grado de heterogeneidad entre distintos servicios e instituciones, esta no es capturada por los sistemas de información de forma coherente. Esto no sólo abre preguntas en torno al tipo de información que el Estado debe poseer para asegurar mayores estándares en la gestión de personas, sino que abre la interrogante acerca de la posibilidad de abordar de manera única, la atención que se brinda a las distintas instituciones que conforman hoy lo que se ha denominado Administración Central del Estado.

En relación con ello, este trabajo formula una clasificación exploratoria de las instituciones evaluadas a partir, del Barómetro, donde a partir de la misma se puede observar algunos puntos de encuentro que permitirían focalizar un trabajo específico en algunos de los cuatro componentes del Modelo de Gestión de Personas, considerado más deficiente, considerando que una de las variables que estaría impactando de manera significativa el análisis es el tamaño de las instituciones.

## 9.- Referencias. -

- Abarzúa, E. (2008). Construcción de un modelo de formación en gestión de personas. *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 4-7). Buenos Aires, Argentina: CLAD.
- Adams, S. J. (2004). Age discrimination legislation and the employment of older workers. *Labour Economics*, 11(2), 219-241.
- Andriessen, I., Nievers, E., Dagevos, J., & Faulk, L. (2012). Ethnic Discrimination in the Dutch Labor Market. *Work and Occupations*, 39(3), 237-269.
- Antecol, H., & Bedard, K. (2004). The Racial Wage Gap: The Importance of Labor Force Attachment Differences across Black, Mexican, and White Men. *Journal of Human Resources*, 39(2), 564-583.
- Arabsheibani, G. R., Marin, A., & Wadsworth, J. (2004). In the pink: Homosexual- heterosexual wage differentials in the UK. *International Journal of Manpower*, 25(3/4), 343-354.
- Berkelaar, B. L. (2014). Cybervetting, Online Information, and Personnel Selection. *Management Communication Quarterly*, 28(4), 479-506.
- Burstein, P. (1990). Intergroup conflict, law, and the concept of labor market discrimination. *Sociological Forum*, 5(3), 459-476.
- CADP. (2016). Acta SO N°1.033. Santiago.
- Caki, N., & Solmaz, B. (s.f.). The Effects of Facial Beauty in Personnel Selection: A Field Work in Retail Sector. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 84, 1203-1206.
- Cantero, G. (2016). Contexto y marco de referencia del concepto de trabajo decente: de la Organización Internacional del Trabajo. En S. Civil.
- Chan, D. (2005). Current Directions in Personnel Selection Research. *Current Directions in Psychological Science*, 14(4), 220-223.
- Chile, F. (2016). *Estudio que proponga un Modelo de Gestión de Información de Personas del Estado*.
- CLAD. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Cole, M. S., Feild, H. S., Giles, W. F., & Harris, S. G. (2009). Recruiters' Inferences of Applicant Personality Based on Resume Screening: Do Paper People have a Personality? *Journal of Business and Psychology*, 24(1), 5-18.
- Congreso de la Republica de Chile. (2003). *Ley 19.982*. Valparaiso: Congreso de la Republica de Chile.
- Congreso de la Republica de Chile. (2005). *Constitución Política del Estado de Chile*. Valparaiso: Congreso de la Republica de Chile.

- Congreso de la Republica de Chile. (2012). *Ley 20.609*. Valparaiso: Congreso de la Republica de Chile.
- Converse, P. D., & Oswald, F. L. (2014). Thinking Ahead: Assuming Linear Versus Nonlinear Personality-Criterion Relationships in Personnel Selection. *Human Performance*, 27(1), 61-79.
- Didier, N. (2014). Selección de Personal en Chile. *Revista Iberoamericana de Psicología: Ciencia y Tecnología*, 7(1), 103-113.
- DIPRES. (2015-2016). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público*.
- Egaña, R. (2015). *Experiencia de la Alta Dirección Pública chilena a doce años de su implementación. Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD, realizado en Lima, Perú*.
- Farrell, S., & Hakstian, A. R. (2001). Improving salesforce performance: A meta-analytic investigation of the effectiveness and utility of personnel selection procedures and training interventions. *Psychology and marketing*, 18(3), 281-316.
- García-Mínguez, P., & Sánchez-Losada, F. (2003). Statistical discrimination and growth: should we subsidize discriminated against workers? . *Economics Letters*, 79(2), 255-261.
- Hacienda, D. d. (2006-2015). *Estadísticas de RRHH del Sector Público*. Santiago.
- Hough, L., & Oswald, F. (2000). Personnel Selection: Looking Toward the Future--Remembering the Past. *Annual Review of Psychology*, 51(1), 631-664.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2014). *Compendio Estadístico*. Santiago: INE. Obtenido de [http://www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/compendio\\_2014.pdf?sfvrsn=5](http://www.ine.cl/docs/default-source/publicaciones/2014/compendio_2014.pdf?sfvrsn=5)
- Kalugina, E., & Shvydun, S. (2014). An Effective Personnel Selection Model. *Procedia Computer Science*, 31, 1102-1106.
- Kuhnert, K. W., & Russell, C. J. (1990). Using Constructive Developmental Theory and Biodata to Bridge the Gap Between Personnel Selection and Leadership. *Journal of Management*, 16(3), 595-607.
- Kulik, C. T., Perry, E. L., & Bourhis, A. C. (2000). Ironic evaluation processes: effects of thought suppression on evaluations of older job applicants. *Journal of Organizational Behavior*, 21(6), 689-711.
- Lee, L. (2012). Decomposing wage differentials between migrant workers and urban workers in urban China's labor markets. *China Economic Review*, 23(2), 461-470.
- May, R. (1976). Multivariate Analysis in Personnel. *Educational and Psychological Measurement*, 36(4), 905-912.
- McArthur, A., & Young, M. (1993). Discriminatory Constraints and Personnel Selection. *Asia Pacific Human Resources Management*, 30(3), 11-24.

- McCourt, W. (1999). Paradigms and their Development: The Psychometric Paradigm of Personnel Selection as a Case Study of Paradigm Diversity and Consensus. *Organization Studies*, 20(6), 1011-1033.
- McDaniel, M. a. (2009). Gerrymandering in personnel selection: A review of practice. *Human Resource Management Review*, 19(3), 263-270.
- Newman, D. A., & Lyon, J. S. (2009). Recruitment efforts to reduce adverse impact: targeted recruiting for personality, cognitive ability, and diversity. *The Journal of Applied Psychology*, 94(2), 298-317.
- OCDE. (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. Paris: Editions OCDE.
- Perez, L., & Meneses, M. (8-11 de nov de 2016). Modelo de Gestión de Personas y su aplicación.
- Rajevic, E., Goya, F., & Pardo, C. (2000). Los puestos directivos en el Estado chileno. Hacia un Sistema de Gerencia Pública. *CEP*.
- Rathelot, R. (2014). Ethnic differentials on the labor market in the presence of asymmetric spatial sorting: Set identification and estimation. *Regional Science and Urban Economics*, 48(1), 154-167.
- Roeschmann, J., & Gallardo, P. (2016). *Principales tendencias del gasto fiscal en el período 2001-2015*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.
- Rothstein, M., & Goffin, R. (2006). The use of personality measures in personnel selection: What does current research support? *Human Resources Management Review*, 16(2), 155-180.
- Ryan, A. M., & Ployhart, R. (2014). A century of Selection. *Annual Review of Psychology*, 65(1), 693-717.
- Sackett, P. R., & Lievens, F. (2008). Personnel Selection. *Annual Review of Psychology*, 59(1), 419-450.
- Salgado, J. F., Anderson, N., Moscoso, S., Bertua, C., & de Fruyt, F. (2003). International validity generalization of GMA and cognitive abilities: A European Community meta-analysis. *Personnel Psychology*, 56(3), 573-605.
- Sedgley, N., & Elmslie, B. (2006). Discrimination and growth: The distribution across skills matters. *Economic Letters*, 90(2), 194-199.
- Servicio Civil. (2017). *Panorama del Empleo Público en el Gobierno Central de Chile*.
- SUBDERE. (2014-2018). *Programa de Gobierno Michelle Bachelet*.
- Thornton, G. C., & Gibbons, A. M. (2009). Validity of assessment centers for personnel selection. *Human Resource Management Review*, 19(3), 169-187.
- Turtorean, C. I., Chirila, C., & Chirila, V. (2013). Gender Discrimination on the Romanian Labor Market – Myth or Reality? *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 92, 960-967.

Vecchione, M., Alessandri, G., & Barbaranelli, C. (2012). The Five Factor Model in personnel selection: Measurement equivalence between applicant and non-applicant groups. *Personality and Individual Differences*, 52(4), 503-508.

Veenman, J. (2010). Measuring Labor Market Discrimination: An Overview of Methods and Their Characteristics. *American Behavioral Scientist*, 53(12), 1806-1823.