



“Limitaciones del Proceso de Modernización del Estado generadas por el actual sistema de gestión de desempeño de funcionarios/as públicos”

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

HILDA VENEGAS MORAGA

**Profesor Guía:
OSCAR LANDERRETCHÉ GACITUA**

Santiago de Chile 2023

INDICE

TABLA DE ILUSTRACIONES	3
RESUMEN	4
ABSTRACT.....	5
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....	6
1.1 Presentación y Justificación del Problema	6
1.2 Problema de Investigación	7
1.3 Objetivos y Pregunta de Investigación	10
CAPITULO II: MARCO TEÓRICO	12
2.1 Modernización	12
2.2 Evaluación de Desempeño.....	13
2.3 Evaluación de Desempeño en el Estado	15
2.4 Características y Transformaciones del Empleo en la Actualidad.....	18
2.5 Desafíos para el Empleo Público en Chile definidos por la DNSC.....	20
CAPITULO III: DISEÑO METODOLÓGICO	23
CAPITULO IV: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN.....	25
4.1 Historia del Proceso de Modernización en Chile desde el retorno de la democracia a la fecha.....	25
4.2 Caracterización del Sistema de Evaluación de Desempeño en Chile	30
4.3 Modelo de Gestión del Desempeño impulsado por la DNSC.....	34
4.4 Proyecto de Ley que modifica el Estatuto Administrativo y moderniza el régimen de Empleo Público en la administración del Estado.....	36
CAPITULO V: ANÁLISIS Y RESULTADOS	38
CAPITULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	50
BIBLIOGRAFÍA	55
ANEXO N° 1 PAUTA DE ENTREVISTAS	59

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Modelo de Gestión del Desempeño propuesto por la DNSC	34
Ilustración 2 Entrevistados en el presente estudio	38

RESUMEN

La construcción de un Estado Democrático, abierto que incluya la diversidad y que tenga la flexibilidad necesaria para acoger y responder en forma innovadora, eficiente y eficaz a los cambios sociales y económicos que la sociedad actual demanda, no sólo necesita claridad respecto de sus objetivos transversales y procesos para responder a ellos, sino también requiere funcionarias y funcionarios públicos que tengan la capacidad y motivación para crear e implementar estos procesos. Motivo por el cual, es fundamental llevar a cabo una evaluación de desempeño que apoye la gestión individual en función de las misiones de cargo y de los servicios que componen el Estado.

Para ello una herramienta de gestión que nos permite avanzar en la modernización de las personas en el Estado es la agenda que se construye con el fin de establecer un mapa que organice las prioridades en torno al tema. Ahora, es básico que esta herramienta converse con las prioridades de Estado y cuente con los marcos normativos requeridos para que pueda ser implementada y así avanzar en los objetivos propuestos.

ABSTRACT

In order to build a Democratic State that is dynamic, that embraces diversity and inclusion, and at the same time is flexible enough to address social and economic changes present in current society, with both efficiency and efficacy; not only it requires well-defined and transversal objectives but the correspondent processes to accomplish them. It is also necessary to count on public workers who have both capacity and motivation to implement such processes. That's why it's fundamental to conduct performance assessment oriented to support individual management based on the person's assignments, as well as the services provided by the State.

In order to accomplish the aforementioned goal, on tool that will enable us to move forward in the State's modernization is the agenda. Which is developed to determine a priority map around the subject. It's mandatory that this tool deals specifically with the State's priorities and considers the regulatory framework to allow its implementation to advance on the defined objectives.

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación y Justificación del Problema

El presente documento da cuenta de la investigación llevada a cabo para optar al grado de Magíster en Gobierno y Gerencia Pública. Corresponde a un Estudio Evaluativo que tiene por objetivo conocer la “Compatibilidad del sistema de gestión de desempeño de funcionarios/as públicos/as, con el actual diseño de la política de modernización del Estado”, con el fin de observar la eficiencia y agilidad en el proceso de evaluación de las y los funcionarias/os públicas/os, la flexibilidad y relevancia del mérito propio en el ingreso y la movilidad al interior del Estado. Así mismo, busca proponer áreas de profundización en el tema y/o líneas de acción que aporten a la modernización de la gestión de las personas en el Estado.

Ocuparnos de la modernización del Estado es clave para avanzar en una administración pública que fortalezca la democracia a través de un Gobierno eficiente, eficaz y abierto, permitiendo la construcción de un valor público que persiga los objetivos planteados por la ciudadanía y que integre a todos los sectores de la sociedad a través de la participación ciudadana, ya sea entregando su opinión respecto de sus necesidades o evaluando las acciones que el gobierno desarrolla.

El inicio de la política de modernización en Chile surge gracias a la labor desarrollada por jefes de servicio en el primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (de aquí en adelante: “la Concertación”), ejecutándose en forma administrativa, desde los mismos servicios, con el fin de mejorar la eficiencia y la eficacia de las instituciones (Tello Navarro, 2001, pág. 245). Interesante es observar que los primeros pasos se dan desde los requerimientos concretos de eficiencia y eficacia de cada servicio y no desde una lógica jerárquica. Transcurren más de seis años entre estas primeras acciones y la posibilidad de instalar el tema en la agenda política con el fin de establecer una política pública que se hiciera cargo de las insuficiencias del aparato público, fruto del Régimen dictatorial del cual Chile venía saliendo. No obstante, fueron acciones desarrolladas

bajo la necesidad imperiosa de aportar tanto al crecimiento económico como a la justicia social, las que el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin planteó como objetivos fundamentales (Tello Navarro, 2001, pág. 249).

Ya en el segundo Gobierno de la Concertación, el Presidente Frei logra formalizar la necesidad de la Modernización, a través de la creación del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Y en el año 1997, por primera vez se implementa una política global de reforma y modernización de la gestión pública, definiendo seis grandes líneas de acción: recursos humanos, calidad del servicio y participación ciudadana, transparencia y probidad de la gestión pública, gestión estratégica, descentralización e institucionalidad del estado y eficiencia y aplicación de nuevas tecnologías de la información en la administración pública. (Ramírez Alujas, 2001, pág. 14 y ss).

La política de Modernización del Estado en Chile, desde su inicio hasta hoy, ha contemplado la intervención en recursos humanos, dando cuenta de la importancia de las personas al interior del Gobierno en el proceso de elaboración, gestión e implementación de la política pública. No obstante, con el paso de los años y los requerimientos sociales y económicos que la sociedad chilena ha ido mostrando, ha debido cambiar y profundizar su intervención permanentemente, siendo desafiada en la capacidad de respuesta ante las exigencias actuales.

1.2 Problema de Investigación

La evaluación de desempeño que se lleva a cabo a los funcionarios del Estado se encuentra normada por la Ley N° 18.834 del año 1989 que aprueba el Estatuto Administrativo. El alcance del Sistema de evaluación deberá estar consignado en un manual de calidad, que considere las exclusiones a esta evaluación, las detalle y justifique. Además, el manual debe consignar los procesos, productos y cobertura de esta evaluación. El sistema de evaluación requiere a su vez, la elaboración de documentación para consignar la información respecto de los medios de verificación

para cada ítem debido a sus logros y establecer procedimientos para el control de ellos.

La Dirección de Presupuesto indica que la Política de calidad del Sistema de Evaluación declara intenciones globales y orienta a los Servicios al logro de una calidad coherente con la misión institucional que se encuentra definida en base a la norma ISO 9001:2000, la cual posee cinco puntos (Dirección de Presupuesto (DIPRES); Ministerio de Hacienda, 2008, pág. 5):

- Debe adecuarse a los objetivos de la organización.
- Impone requisitos y pretende la mejora continua del sistema.
- Entrega marco de referencia y objetivos de calidad.
- Es informada y comprendida al interior de la organización.
- Se revisa periódicamente para adecuar en el caso de ser necesario.

Para definir los objetivos de calidad se espera que los servicios manifiesten los logros que buscan respecto de esta, los cuales deben ser medibles y consistentes con la política de calidad nacional. Además, debe señalar la adhesión de la jefatura pertinente.

La política de Modernización del Estado ha cambiado, desde el año 1997, fecha en que se instala en la agenda pública, buscando responder a la realidad socio económica del país. En el año 2019 se elabora una nueva agenda que define una estructura a cargo del proceso en forma continua, que evalúa y propone líneas de acción respecto del tema con base a un análisis permanente de la sociedad. (Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2019, pág. 6).

En enero de 2023, surge un avance de esta agenda, que continúa en la misma línea, considerando los mismos seis macro temas anteriormente definidos como prioridad para el Estado: Mejores servicios del Estado, Mejor gestión del Estado, Personas en el Estado, Transparencia, probidad y participación, Mejor institucionalidad y Desarrollo local y descentralización (Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2022, pág. 9 y ss).

Para el desarrollo de esta investigación nos centraremos en el macro tema de “Personas en el Estado” y en su eje “Empleo Público y gestión de personas” el cual busca redefinir las estructuras en el empleo público, “(...) que promuevan el desarrollo de las personas, la necesaria adaptabilidad que requiere el Estado como organización, el mérito como eje rector, la movilidad de funcionarios al interior de las instituciones del Estado, entre otras materias de máxima importancia.” (Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2019, pág. 76). Para ello, este estudio se centra en la Modernización del empleo público, buscando la flexibilidad de la estructura que permita mayor movilidad de las y los funcionarios públicos, con el fin de fortalecer el desarrollo de habilidades transversales, la innovación y adaptación a los cambios sociales permanentes. “Así, la modernización deberá considerar los siguientes elementos: mérito como principio rector, entrada única al empleo público vía concursos como regla general, estandarización de escalas de sueldos y asignaciones, movilidad horizontal de funcionarios, (...) y un sistema de evaluación más flexible y orientado a la gestión, (...)” (ibid.; pág. 76). A su vez, la simplificación del sistema de calificaciones busca generar una evaluación de desempeño establecida como un proceso de diálogo y retroalimentación permanente.

La modernización en términos de las personas en el Estado es imprescindible para modernizar las demás áreas. No avanzar en ello ha implicado falta de movilidad de las y los funcionarios públicos al interior del sistema, lo que ha disminuido la motivación en el desarrollo de la carrera, pues hay desvalorización del mérito personal. A su vez, ha mermado el desarrollo de habilidades transversales, de innovación y adaptación a los cambios; debilitado la responsabilidad de las jefaturas en el desarrollo de su equipo y de los miembros de este, a través de la falta de retroalimentación necesaria para ello; ha impactado negativamente en los sistemas de capacitación al no entregar información fidedigna y actualizada al respecto, así como también, en el desarrollo de labores más bien aisladas pudiendo generar la duplicidad de tareas, por tanto, afectando el uso eficiente de los recursos. En su mayor grado, ha configurado contextos de persecución y maltrato laboral para las y los funcionarios.

El sistema de gestión de desempeño de funcionarias y funcionarios públicos, pretende ser objetivo, transparente e informado y abre la posibilidad a los servicios de generar Manuales de Desempeño propios con el fin de hacer más objetiva la evaluación. A su vez, la Dirección de Presupuesto solicita considerar en su elaboración, para garantizar la calidad de estos la norma ISO 9001-2000, no obstante ¿logra responder en términos de flexibilidad, agilidad y meritocracia a la política de modernización del Estado que busca ser implementada?

1.3 Objetivos y Pregunta de Investigación

De este análisis surge, entonces, el objetivo general de “examinar la compatibilidad del sistema de gestión de desempeño de funcionarios/as públicos, respecto de la actual política de Modernización del Estado” del cual se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Observar la eficiencia y agilidad en el proceso de evaluación de las y los funcionarias/os públicos.
- Valorar la flexibilidad y relevancia del mérito propio en el ingreso al servicio público.
- Analizar la flexibilidad y relevancia de la movilidad al interior del servicio público.
- Proponer, según hallazgos, posibles estudios que profundicen el tema y/o líneas de acción que aporten a la modernización de la gestión de las personas en el Estado.

La investigación se focaliza en las Subsecretarías Ministeriales de 4 de los 23 Ministerios de Chile: Ministerio Economía, Fomento y Turismo, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y Ministerio de Educación.

No se han llevado a cabo investigaciones respecto del tema, por lo cual esta es exploratoria y evaluativa buscando dar respuesta a la pregunta planteada, pero

además colaborando en la identificación de áreas de investigación a profundizar y/o proponer líneas de intervención que fortalezcan la relación entre ambas políticas.

Durante el desarrollo de este estudio se consultaron fuentes secundarias tales como textos, investigaciones, marcos legales y posteriormente se desarrolló el trabajo de campo, sin embargo, mientras se llevaba a cabo este se requirió integrar otras fuentes secundarias en la medida que surgían temas necesarios de indagar para dar respuesta a los objetivos propuestos.

Los resultados obtenidos logran dar respuesta a los objetivos propuestos en los servicios indagados, no obstante, plantea preguntas que requieren un análisis mayor a los alcances de este estudio en temas tales como la voluntad política en torno al tema y el establecimiento de objetivos transversales respecto de modernización en el Estado.

CAPITULO II: MARCO TEÓRICO

2.1 Modernización

Al hablar de modernización inmediatamente pensamos en la idea de cambio, pero no cualquier cambio, sino uno que contribuya positivamente y colabore en la respuesta efectiva y eficiente a los problemas o a las nuevas necesidades que a causa de los procesos sociales y económicos que un país vive se logran identificar.

Podemos definir modernización como una “(...) gavilla de procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y a la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y el incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de los valores y normas, etc. (...)” (Ramírez Alujas, 2001, pág. 2). Ello se refuerza y enriquece entendiendo la modernización como mejoras en las acciones del Estado llevadas a cabo a través de un proceso que se desarrolla en forma continua, con el fin de responder efectivamente a las necesidades ciudadanas, “Implica mejorar la forma en la que el Estado hace las cosas, introducir mecanismos más transparentes, eficientes, enfocarse en los procesos que están detrás de las acciones del Estado orientadas a satisfacer las necesidades de los ciudadanos con el fin de mejorarlos, entre otros aspectos. Necesita de una permanente retroalimentación porque es indispensable realizar una evaluación y monitoreo para identificar las áreas en las cuales se puede mejorar.” (Tragodara, 2012, pág. 12).

El proceso de modernización no sólo es necesario, sino que es vital para responder a los múltiples cambios que una sociedad experimenta a lo largo de su historia, con el fin de contribuir y facilitar el desarrollo político, económico y social garantizando la gobernabilidad democrática. (Ramírez Alujas, 2001, pág. 3). Es un proceso permanente, dinámico y debe tener la flexibilidad necesaria para variar en función

de los cambios de la sociedad, lo cual cobra mayor relevancia en sociedades que se encuentran en crisis, tal como la nuestra desde la ocurrencia del estallido social y la pandemia que hace no mucho tiempo se dio por terminada.

Por tanto, al ser una tarea que reviste una complejidad mayor, es necesario establecer planes de reforma que conduzcan el proceso, planificada y coordinadamente entre los distintos actores políticos y técnicos del país. (Egaña Barahona, 2018, pág. 7), con el fin de acordar objetivos comunes que respondan a los cambios económicos, sociales y políticos en forma eficiente. (Tragodara, 2012, págs. 11 -12), planes de reforma que se plasman a través de hojas de ruta como las Agendas de Modernización que se han establecido en Chile.

La Agenda de Modernización del Estado que es considerada en esta investigación, corresponde a la elaborada para el período 2019 – 2022, que crea una arquitectura para llevar a cabo un proceso de modernización permanente en el país, pues comprende que, para el logro de la modernización propiamente tal, se requieren intervenciones profundas a desarrollar en forma sistemática en el tiempo.

La arquitectura propuesta contempla la creación de tres elementos: Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, compuesto por profesionales que asesoran al Presidente de la República en esta materia; El Comité Ejecutivo de Modernización de Estado, que coordina las Instituciones del Centro de Gobierno y la Secretaría de Modernización del Estado, en el Ministerio de Hacienda, que es quien elabora la hoja de ruta en base a las prioridades detectadas. (Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2019, pág. 16 y ss).

2.2 Evaluación de Desempeño

Antes de definir el sistema de calificaciones del Estado, debemos definir que vamos a comprender por Evaluación de Desempeño, para lo que es preciso indicar que “en el mundo en que vivimos evaluamos en todo momento el desempeño de las cosas

y personas que nos rodean. Queremos saber, (...), cómo reaccionan nuestros amigos ante las situaciones difíciles, cómo va el rendimiento de los ahorros frente a otras inversiones, cómo va el portafolio de acciones de la bolsa, cómo marcha nuestra empresa, (...). La evaluación de desempeño es un hecho cotidiano en nuestra vida, así como en las organizaciones.” (Chiavenato, 2000, pág. 354).

Hay una necesidad permanente de saber si las acciones que nosotros u otros desarrollan responden a la necesidad que precisamos cubrir y si ello se lleva a cabo en forma eficiente. Esta necesidad es la misma que surge al interior de una organización. La diferencia está en que la evaluación está dirigida hacia las personas que conforman aquella organización en base a los objetivos que persigue.

Frente a la necesidad de mejorar el rendimiento individual y colectivo en las empresas y grupos de trabajo surge la evaluación de desempeño como, “(...), una técnica de dirección que consiste en el proceso de revisión de lo realizado por un empleado durante un período – usualmente un año- por parte de un responsable jerárquico con el objetivo de analizar qué se ha hecho adecuadamente y qué no.” (Corral, 2007, pág. 6). Esta revisión se lleva a cabo sobre la base de objetivos y criterios que han sido valorados para el cargo en el que se encuentra la persona a evaluar y estos a su vez responden a objetivos y valores que el grupo de trabajo a determinado como relevantes para el logro de las metas propuestas.

Es preciso indicar que la evaluación de desempeño es un concepto dinámico, puede ser formal o no y permite identificar desacuerdos, subestimación de capacidades, dificultades de supervisión y motivaciones personales por el cargo, entre otros, los cuales al ser identificados podrán ser acogidos con el fin de dar respuesta a ellos a través de un plan de trabajo que pretende mejorar tanto el desempeño individual como el colectivo. (Chiavenato, 2000, pág. 357).

Para que esta evaluación individual pueda responder a los objetivos que busca, requiere ser gestionada y para ello al menos es necesario que exista una definición

de los objetivos del grupo de trabajo (empresa, servicio, entre otros), objetivos individuales que respondan a los primeros, supervisión permanente llevada a cabo por un encargado, evaluación y planificación de mejoras. (Corral, 2007, pág. 4 y 5).

Es preciso considerar que, si bien lo buscado es el logro de objetivos, lo que se gestiona son los talentos de las personas al interior de una determinada organización en función de esos objetivos. Ahora bien, la manifestación de este talento va a depender de las capacidades, compromiso y acción que las personas lleven a cabo porque, si falta alguno de ellos, no podrán llegar a cumplir los objetivos buscados. (Alles, 2007, pág. 31 y ss). Por lo tanto, la evaluación de desempeño deberá considerar estas variables, ya sea en la planificación de esta, como en el plan de trabajo que nazca de los acuerdos establecidos.

2.3 Evaluación de Desempeño en el Estado

La evaluación de desempeño en el Estado surge a causa de la Nueva Gestión pública y el objetivo de lograr una administración pública eficiente y eficaz. Definiendo tareas y roles a los funcionarios con el fin de alcanzar los objetivos propuestos y por tanto requiriendo la evaluación de desempeño para examinar el estado de avance y/o logro de ello. De esta manera busca entregar información respecto del desempeño del funcionario, como así mismo de las mejoras que son requeridas para el logro de objetivos (Bucheli, J.F., Balanzó, A., Méndez, P., Moyano, Suaza, F., 2021, pág. 7).

Mirando la evaluación de desempeño chilena en perspectiva, respecto de otros países tanto de América Latina como de Europa, es relevante considerar que no posee una entidad rectora a cargo de la evaluación de desempeño, no obstante, si una cantidad importante de herramientas respecto de esta, igualmente la evaluación se encuentra dirigida más hacia los funcionarios que a gerentes públicos, aspectos que se configuran como tendencia en Latinoamérica. De acuerdo con investigaciones desarrolladas, a diferencia de países con mayor avance a nivel

mundial como Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda donde el objetivo de la gestión de desempeño es nutrir estrategias de mejoramiento y medir rendimiento de acuerdo con objetivos establecidos, en Chile el objetivo es medir el desempeño individual. (Op. Cit; Pág. 15 y ss)

Observando la gestión por desempeño en la región es posible indicar que sobre el 60% de América Latina y el Caribe, en adelante ALC, la responsabilidad de implementación se encuentra centralizada y sólo delega parte de esta a los distintos Ministerios y Servicios, esta es la modalidad que Chile posee. A su vez, si bien sobre el 50% de los países de ALC ubican esta institucionalidad en el Ministerio de la Presidencia, Chile lo ubica en el Ministerio de Hacienda y respecto de la concentración de responsabilidades se muestra en igualdad de condiciones en relación con los demás países entregando orientación y responsabilidad respecto de la implementación (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; Banco Interamericano de Desarrollo, 2023, pág. 111).

Si observamos el cómo se busca garantizar el mérito en los procesos de reclutamiento y selección es posible indicar que Chile posee las dos modalidades que se presentan en ALC, se gestiona centralmente y a la vez se delega a Ministerios, lo que difiere de los países que integran la OCDE, pues sólo el 22% de los mismos desarrolla este proceso centralizadamente. Así mismo, se publican todas las vacantes a cargos públicos lo que ocurre en el 100% de los países de ALC. En Chile para el desarrollo de este proceso se utilizan empresas privadas, lo que difiere de los países de la OCDE que sobre el 60% utilizan exámenes estandarizados y entrevistas estructuradas (Op. Cit. Pág. 113)

Específicamente en relación con la evaluación de desempeño, sobre el 90% de los países de ALC poseen algún tipo de evaluación, no obstante, carecen en su mayoría de metodología, ya que son desarrollados más bien por requerimientos legales. Sobre el 70% desarrolla, además de la evaluación individual, una evaluación de equipo, porcentaje que en países de la OCDE con mayor desarrollo tales como Francia o Suiza, no supera el 28%. Para el desarrollo de esta evaluación los países

de ALC no desarrollan cuotas, es decir, un límite de funcionarios que integren cada categoría de evaluación, que si se da en países como Alemania, Corea o Portugal buscando limitar el acceso a la distinción en el desempeño. De acuerdo con los antecedentes aportados una mala evaluación de desempeño podría impactar en la desvinculación, sin embargo, esto no ocurre. Al respecto, se observa que Chile aparece como uno de los países de ALC con mayor número desvinculaciones por esta causa, aproximadamente 22 casos en un año. Realidad que también se evidencia en los países de la OCDE, sólo países como Hungría, Noruega, Suiza y Reino Unido lo hacen en forma regular. Los antecedentes muestran que para Chile la relevancia del buen desempeño en el desarrollo profesional, en general, es alta comparada con los otros países de ALC, tanto para la evaluación de carrera, la remuneración, la continuidad y la renovación de contrato (Op. Cit. Pág. 118 y ss)

En referencia al Marco Normativo que regula la administración del Estado en Chile es posible señalar que la ley 18.575, en su artículo 47 estipula, “Este personal estará sometido a un sistema de carrera que proteja la dignidad de la función pública y que guarde conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado. La carrera funcionaria será regulada por el respectivo estatuto y se fundará en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, para cuyo efecto existirán procesos de calificación objetivos e imparciales.” (Ministerio del Interior; Subsecretaria del Interior, 1986, pág. 14).

Es así como la evaluación de desempeño que se le realiza a los funcionarios del Estado se encuentra normada por la Ley N° 18.834 del año 1989 que Aprueba el Estatuto Administrativo, al cual hace referencia el párrafo anterior, que en su artículo 27 indica: “El sistema de calificación tendrá por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, atendidas las exigencias y características de su cargo, y servirá de base para la promoción, los estímulos y la eliminación del servicio.” (Ministerio del Interior, 1989, pág. 15).

En este mismo sentido, el Decreto 1825 de 1998, del Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que aprueba el Reglamento de Calificaciones del Personal afecto al Estatuto Administrativo en el artículo 38 determina que: “Con el resultado de las calificaciones ejecutoriadas, las instituciones confeccionarán un escalafón disponiendo a los funcionarios de cada grado de la respectiva planta en orden decreciente conforme al puntaje obtenido” (Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 1998, pág. 10). El escalafón al cual hace referencia el Reglamento de Calificaciones está normado por el artículo 28 del Estatuto Administrativo, donde se indica que, “Todos los funcionarios, incluido el plan a contrata, deben ser calificados anualmente, en alguna de las siguientes listas: Lista N° 1, de Distinción; Lista N° 2, Buena; Lista N° 3, Condicional; Lista N° 4, de Eliminación. El Jefe Superior de la institución será personalmente responsable del cumplimiento de este deber.” (Ministerio del Interior, 1989, pág. 15). Por tanto, es en función de este escalafón que se pretende lograr llevar a cabo la movilidad en virtud del mérito de los funcionarios y funcionarias del Estado.

A pesar de la rigurosa definición respecto de movilidad al interior del Estado, la misma Ley citada en su artículo N° 83 indica que “todo funcionario tendrá derecho a gozar de estabilidad en el empleo y a ascender en el respectivo escalafón, salvo los cargos de exclusiva confianza;” (Ministerio del Interior, 1989, pág. 32).

2.4 Características y Transformaciones del Empleo en la Actualidad

Los requerimientos de modernización en el empleo público nacen de cambios sociales y económicos en Chile y a nivel de Región, los cuales se han desencadenado por la necesidad sentida y manifiesta de la ciudadanía de mayor participación en las decisiones respecto de las políticas públicas que los involucran. Es por ello, que en este estudio es relevante observar, de acuerdo con la bibliografía vigente algunos factores que podrían estar incidiendo en el proceso y determinar el nivel de logro en esta materia.

La forma en que se ha desarrollado la burocracia en la región se ha configurado como una de las debilidades del poder ejecutivo, pues ha sido un recurso desarrollado por el poder político con intereses particulares, ya sea inamovilidad de condiciones laborales o incluso intercambio de votos y no como fue concebida desde el modelo planteado por Weber, es decir, como un sistema que busca por una parte una democracia efectiva a través de la estabilidad y continuidad de los procesos, y por otra la neutralidad y objetividad en el ejercicio del poder. (Echebarria, Analizando la Burocracia:Una mirada desde el BID, 2005, pág. 1 y ss).

En este mismo sentido, es preciso considerar las profundas transformaciones en materia de empleo que han impactado en la gestión de recursos humanos, agilizadas estos últimos años por la crisis sanitaria que acabamos de vivir a nivel mundial. Las principales transformaciones definidas en la bibliografía son fundamentalmente cinco:

- Fin del Taylorismo, a causa de la globalización se han redefinido en forma más flexible y diversa las relaciones laborales, generando distintas formas de contrato (Echebarria, La Gestión de los Recursos Humanos en el Sector Público Tendencias y Desafíos, 2005, pág. 2). Entregando beneficios tanto para empresas con disminuciones de costos, como para trabajadores que poseen mayor poder sobre sus tiempos libres. (Longo, 2004, pág. 29)
- Pérdida de la estabilidad del Empleo, se releva la empleabilidad, el compromiso ya no es la permanencia en un puesto de trabajo sino la experiencia y la posibilidad de desarrollar la capacidad del trabajador, con el fin de elevar su valor en el mercado, facilitando nuevas contrataciones. (Echebarria, La Gestión de los Recursos Humanos en el Sector Público Tendencias y Desafíos, 2005, pág. 3).
- Reordenamiento de los tiempos de trabajo, las necesidades sociales y productivas han requerido de la flexibilización del tiempo destinado al trabajo,

hablando hoy de una economía del tiempo y centrando los sistemas de competencias en ello. (Longo, 2004, pág. 35)

- Relevancia del “*homo sapiens*” por sobre el “*homo faber*”, se releva el conocimiento como un activo social. Lo que ha significado la competencia de las empresas para obtener aquellos candidatos con mayores niveles de conocimiento. No obstante, es indispensable que esté acompañado por factores personales para aplicar, difundir y contextualizar el mismo. (Echebarria, La Gestión de los Recursos Humanos en el Sector Público Tendencias y Desafíos, 2005, pág. 3).
- Diversidad multicultural en la empresa, a causa de la globalización que ha permitido la migración y la inclusión de grupos minoritarios, así como la participación de las mujeres más ampliamente, surge el desafío de la construcción de lugares comunes con el fin de rescatar la riqueza de la diversidad, tal como la búsqueda de solución alternativas al interior del trabajo. (Longo, 2004, págs. 36-37).

2.5 Desafíos para el Empleo Público en Chile definidos por la DNSC

El año 2005 la DNSC (Servicio Civil, 2005, pág. 84 y ss) lleva a cabo una investigación que le permite describir algunos de los nudos críticos respecto de las transformaciones requeridas a nivel de empleo en el Estado para responder de forma eficaz a los crecientes cambios sociales y económicos vigentes, los cuales son fundamentales para el análisis de este estudio:

- El Estatuto Administrativo define una estructura de empleo que se encuentra obsoleta, fundamentalmente por la rigidez extrema que posee, la cual en vez de ser reformada se ha intentado flexibilizar a través de la práctica de la contrata y de honorarios, que surgen con el fin de desarrollar labores específicas y acotadas en el tiempo. Esto constituye un problema pues ha generado desigualdad de derechos al interior del Estado, al existir falta de

integración de los distintos tipos de contratación, instaurando estructuras paralelas que generan inequidades importantes en el sistema.

- Se identifica una excesiva burocracia en los procesos de selección y promoción, motivo por el cual se opta por sistemas de selección paralelos y poco integrados a la estructura. Así mismo, no existen mecanismos suficientes y eficientes para que se lleve a cabo la movilidad horizontal.
- No existe el reconocimiento ni la regulación de los derechos de negociación y huelga, en tanto derechos como deberes, a pesar de que ello es llevado a cabo por los y las funcionarias del Estado. Por tanto, no hay protección al cumplimiento de estándares mínimos respecto del tema, generando mayor tensión e inestabilidad en las relaciones laborales con el Estado.
- La estructura de remuneraciones genera mayor complejidad al sistema de empleo, pues a causa de las asignaciones propias por el tipo de cargo y condiciones se presenta como compleja y difícil de gestionar. A su vez, la asignación de modernización que pretendía ser un incentivo a la gestión se ha hecho parte estable de los sueldos, no respondiendo para el fin que fue creada.
- El sistema de calificaciones no responde al desempeño de los funcionarios, no obstante, se propone un mejoramiento de la práctica, variando los reglamentos especiales de calificaciones.
- Unidades de Gestión de Personas altamente exigidas, que no cuentan con procesos informáticos actualizados ni integrados, debiendo dedicar gran parte de su tiempo a actividades administrativas y no gestionar las políticas de personas que permitan el desarrollo en estos términos.

- No existe un modelo integral de gestión de personas que coordine interinstitucionalmente. Pues si bien con la creación del Servicio Civil se ha ido configurando una institucionalidad que se haga cargo del tema, la DIPRES continúa definiendo las prioridades presupuestarias limitando las acciones al respecto.

CAPITULO III: DISEÑO METODOLÓGICO

La investigación está focalizada en examinar el actual Sistema de Evaluación de Gestión de personas, en relación con la política de Modernización del Estado vigente. No se han llevado a cabo investigaciones respecto del tema, por lo que se desarrolla una investigación exploratoria y evaluativa, determinando en una primera aproximación si la actual política de gestión de desempeño de funcionarios y funcionarios públicos responde a los requerimientos que posee la política de Modernización del Estado, pero además evaluando y/o identificando posibles áreas de investigación en las que se podría profundizar y/o proponer líneas de intervención que fortalezcan la relación entre ambas políticas.

La investigación es cualitativa y combina fuentes primarias y secundarias de carácter documental, así como también un conjunto de entrevistas semiestructuradas que representan una fuente primaria.

Las fuentes de información primarias corresponden a trabajadores de 4 de las Subsecretarías Ministeriales de los 23 Ministerios que encontramos en Chile, estos son:

- Ministerio Economía, Fomento y Turismo
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia
- Ministerio de la Mujer y la equidad de Género
- Ministerio de Educación

A su vez, se llevaron a cabo entrevistas a Expertos en las Materias de Modernización y Evaluación de Desempeño en el Estado, así como también a Jefaturas de la Dirección del Servicio Civil.

Respecto de los criterios de selección, para todos los cargos se requirió que poseyeran al menos 3 años de ejercicio en la función que desempeñan. A su vez,

debían tener conocimiento del Sistema de Evaluación de Desempeño y Conocimiento de la actual Política de Modernización del Estado.

El instrumento escogido corresponde a una entrevista semiestructurada por cada uno/a de ellos/as, que contempló 6 preguntas. La entrevista rescata variables como: formalidad de la evaluación de desempeño, precalificación, retroalimentación, ingreso al servicio público, y movilidad al interior del servicio público.

Las unidades de análisis estudiadas corresponden a: flexibilidad, agilidad del sistema de gestión de personas, como así mismo de meritocracia en el ingreso al sistema público y movilidad al interior de este.

Respecto de las fuentes secundarias, los tres criterios fundamentales utilizados en su selección son: conocer a fondo el proceso de modernización del Estado en Chile, como así mismo el sistema de evaluación de gestión, la normativa que lo sustenta y los principales referentes nacionales en torno a ambos temas.

Las fuentes secundarias corresponden a fuentes documentales e información técnica respecto de: modernización como fenómeno al interior del Estado y el desarrollo de esta en Chile desde el año 1990, del mismo modo respecto de los significados e implicancias de la evaluación de desempeño al interior de Estado y cómo se lleva a cabo, además de los marcos normativos que sustentan tanto el proceso de modernización actual como la evaluación de desempeño que se lleva a cabo en el país.

CAPITULO IV: CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Historia del Proceso de Modernización en Chile desde el retorno de la democracia a la fecha

En Chile, en el año 1990, con el retorno de la democracia surgió una necesidad de modernización vinculada a las bases programáticas de los Gobiernos de la Concertación, con el fin de fortalecer la democracia y descentralización de la administración del Estado. Ello se plasmó en el Plan de Gobierno de Patricio Aylwin. (Ramírez Alujas, 2001, pág. 6).

No obstante, a causa del delicado momento en el que Chile se encontraba, las iniciativas que surgen sólo comenzaron a ser consolidadas en el año 1993 cuando se implementa el Plan Piloto de Modernización en 5 instituciones públicas, que ya habían comenzado en forma independiente gracias a las gestiones de sus jefaturas.

De esta forma los primeros pasos se dan desde los requerimientos concretos de eficiencia y eficacia de cada servicio, con el fin de lograr consolidar la democracia, pues esta, “(...), encontró en términos prácticos un obstáculo no menor, cual era un aparato estatal débil y esclerotizado cuyos principales síntomas eran: un estilo burocrático de trabajo, desprofesionalización de la administración, escasa preocupación por la calidad de atención a los usuarios, orientación de la acción centrada en los procesos, (...), más que en los resultados, control basado en la legalidad formal más que en la finalidad de los actos de la administración, y (...), muy bajos niveles de planificación y liderazgo en los servicios públicos.” (Ramírez Alujas, 2001, pág. 8).

Ya en el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se inicia el proceso de Modernización como tal, cuando en las bases programáticas del mismo figuran planteamientos orientados a este propósito, definiendo el proceso de modernización

como prioridad, para avanzar en el logro de la democracia, superación de la pobreza y construcción del bien común, mejorando la fiscalización y regulación, como así mismo la gestión y eficiencia, a través del desarrollo de competencias ejecutivas e incorporando tecnología e incentivos vinculados al logro y metas. (Ramírez Alujas, 2001, pág. 8 y ss).

Con esos fines se crea, en el año 1994, el Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública el cual busca coordinar a los Ministerios en el proceso de Modernización que el Gobierno planifica pero sin embargo, recién luego de tres años de operación logra definir líneas de acción específicas, cuando se crea el Plan Estratégico de Modernización 1997, que define seis, “(...), líneas de acción: gestión estratégica, transparencia y probidad de la gestión pública, calidad del servicio y participación ciudadana, recursos humanos, institucionalidad del Estado, comunicaciones y extensión.” (Tello Navarro, 2001, págs. 250-251).

La evaluación del Plan piloto que se desarrolla en algunos servicios sirve como base para el diseño de los Programas de mejoramiento de Gestión, PMG, los cuales buscan llevar a cabo mejoras, a través de definiciones, cumplimiento de metas y objetivos estratégicos. (Cunill Grau, 2009, págs. 15-16).

En el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar, el Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública es reemplazado por el Proyecto de Reforma y Organización del Estado (PRYME), el cual depende del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), enfocándose fundamentalmente, en el diseño e intervención de la política de Modernización: “(...), a partir del año 2000, considerando los avances y experiencia de años anteriores en la implementación de instrumentos de evaluación y gestión, la Dirección de Presupuestos inicia la implementación propiamente del Sistema de Control de Gestión, SCG, (...)”, el cual considera, indicadores de desempeño, definiciones estratégicas, evaluación de Programas e Instituciones, Formato Estándar para la presentación a financiamiento

de programas públicos, balances de gestión integral y Programa de mejoramiento de gestión pública, (Cunill Grau, 2009, págs. 17 - 19).

En el año 2003, a causa de escándalos por corrupción, se genera la oportunidad de mediación con la oposición, donde el líder de la oposición presenta el trabajo desarrollado por el CEP (Centro de Estudios Públicos), que complementa lo elaborado por el PRYME, consolidando “(...), Acuerdos político-legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del crecimiento del año 2003. (...)” (Tello Navarro, 2001, págs. 254-255).

El énfasis está puesto en la tecnificación de la función pública, donde encontramos reformas, tales como: el Gobierno electrónico, el sistema de compras públicas, el sistema de alta dirección pública, reformas en la gestión del personal público y en el área de participación ciudadana, entre otras. (Cunill Grau, 2009, págs. 21-22) Momento en el cual se dicta la Ley 18.882, que crea la Dirección Nacional del Servicio Civil, en adelante DNSC, el cual coordina, supervisa y perfecciona las funciones de personal en el Estado (Ministerio de Hacienda, 2003, pág. 15).

A fines del primer Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria, se dicta la Ley 20.414, del año 2010, reforma constitucional en materia de Transparencia, Modernización del Estado y Calidad de la Política, que regula la administración de bienes y obligaciones que puedan suponer conflicto de intereses con el ejercicio de la función pública. (Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), 2010, pág. 1).

En el año 2018 durante el segundo Gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echeñique, con el fin de establecer una “arquitectura” que se haga cargo del proceso de Modernización en forma continua, se promulga el Decreto 12, que crea el “Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado” y organiza la “Secretaría de Modernización del Estado”. (Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2019). El primero, asesora al Presidente en

materia de modernización y se relaciona con el aparato de Estado a través del Ministerio de Hacienda y es a través de la Secretaría de Modernización, que se encuentra bajo la supervisión del Ministro de Hacienda, que el Presidente instruye respecto de decisiones en el ámbito de la Modernización del Estado y Gestión Pública. (Ministerio Secretaría General de la República, 2018, pág. 2 y ss).

En paralelo a este proceso se elabora, en el año 2018, el informe de “Gestión de Personas en el Estado” desarrollado por el grupo de trabajo integrado por el Centro de Estudios Públicos, Chile 21, Espacio Público y Libertad y Desarrollo. Este informe tiene por objetivo desarrollar un trabajo transversal que promueva la agenda de modernización. (Grupo de Trabajo sobre la gestión de personas, de la información y transparencia para la modernización del Estado, 2018) El estudio se centra en dos áreas: la gestión de personas en el Estado y la transparencia; acceso a la gestión pública y gestión de la información del Estado. El mismo señala que en junio del año 2018 había un total de 284.944 personas trabajando en el Gobierno Central: 82.289 personas como personal de planta (29%), 198.378 personas como personal a contrata (70%) y 4.277 personas como personal a honorarios (1%) respectivamente.

Dentro de las principales conclusiones que este estudio entrega está la falta de concursos públicos, que dificulta la movilidad de los funcionarios al interior del Estado, impactando en el incentivo de estos y en la igualdad de condiciones para poder acceder a un cargo determinado, la inamovilidad de las desvinculaciones y la excesiva cantidad y discrecionalidad de los cargos de confianza. (Grupo de Trabajo sobre la gestión de personas, de la información y transparencia para la modernización del Estado, 2018, págs. 09 - 13).

En el mismo Gobierno del Presidente Piñera se establece la agenda de modernización a desarrollar entre los años 2019 y 2022, que contempla seis principios que orientan la política: priorización del interés superior de los ciudadanos; los cambios deben partir desde las personas; se debe dar prioridad a

los que posean impacto transversal; la estructura de la implementación debe avanzar en tramos más bien cortos con el objetivo de reforzar aprendizajes y consolidar cambios, se debe privilegiar el uso de la normativa vigente; debe ser eficiente y no debe duplicar lo ya existente (Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2019, pág. 19 y ss).

La misma agenda establece seis macro temas a desarrollar como prioritarios cada uno con ejes definidos a trabajar. Mejores servicios del Estado; Mejor Gestión del Estado; Personas en el Estado; Transparencia, Probidad y Participación; Mejor institucionalidad y Desarrollo local y Descentralización. En el macro tema de Personas en el Estado se plantean dos ejes (Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2019, pág. 22):

- Servicio Civil y Alta Dirección Pública
- Empleo Público y Gestión de Personas.

Es precisamente en este último en el cual he focalizado el análisis de la presente investigación.

Si bien aún no tenemos una actualización de la agenda que corresponda al actual Gobierno del Presidente Gabriel Boric Font, si se llevó a cabo un avance de esta en el Gobierno anterior, que contempla los mismos macro temas detallados en el párrafo anterior. (Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2022, pág. 9).

Refiriéndome al Empleo Público y la Gestión de Personas es posible indicar que la agenda releva el rol que estos poseen en la ejecución de las políticas públicas y por tanto define como claves la gestión de las personas y las condiciones del empleo público. A causa de la no priorización de estos temas, indica se han duplicado normativas, buscando dar respuesta a los cambios, lo que ha generado dificultades en la gestión. Por ello que define como prioridad la Modernización del estatuto de empleo público y la simplificación del sistema de calificaciones. Considerando como principio rector el mérito y medidas tales como, movilidad horizontal, escalas de

suelo y asignaciones estandarizadas, sistema de indemnización por años y sistema de evaluación flexible orientado a la gestión.

Para el sistema de calificaciones se establece la necesidad de agilidad y eficiencia en la calificación que apoye el desarrollo de los funcionarios, proponiendo el liderazgo y responsabilidad permanente de la jefatura en la retroalimentación, a través de diálogos de desempeño que entreguen más y mejor información de este. (Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2019, págs. 75 - 77).

Los macro temas propuestos para el período 2019 – 2022 han sido ratificados en el avance de la agenda de modernización para el período vigente. No obstante, al mes de abril del presente año 2023 aún no contamos con una evaluación respecto de las acciones implementadas, ni tampoco se encuentran definidos los lineamientos y acciones específicas del período.

4.2 Caracterización del Sistema de Evaluación de Desempeño en Chile

Comprender el proceso mediante el cual son evaluados los funcionarios públicos es clave para comprender el proceso de movilidad al interior del Estado. De acuerdo con lo indicado en el marco conceptual del presente estudio las evaluaciones son llevadas a cabo por juntas calificadoras en períodos anuales y definen 4 listas que van desde la distinción que corresponde a la lista 1, hasta la eliminación del funcionario del servicio por mal desempeño que corresponde a la lista 4.

El jefe de la institución es el responsable del proceso, no obstante, ni este ni su subrogante, así como tampoco los miembros de la junta calificadora central y los delegados de personal son evaluados. Estos últimos conservan la evaluación del año anterior. (Ministerio del Interior, 1989, pág. 16).

Existen Juntas Calificadoras Regionales y una Junta Central en la Región Metropolitana que coordina no sólo la Región Metropolitana, sino también las demás regiones del país. De acuerdo con el artículo 30 del Estatuto administrativo en las regiones que posean menos de 15 funcionarios y en la Metropolitana, las calificaciones se llevarán a cabo por la Junta Calificadora Central, la cual también calificará a los integrantes de las Juntas calificadoras regionales.

Las Juntas Calificadoras regionales son integradas por los tres funcionarios de más alto nivel jerárquico en la región y un representante del personal elegido por este, según estamento. La Junta calificadora Central es integrada por los cinco funcionarios de más alto nivel jerárquico a excepción del Jefe Superior y por un representante del personal elegido por el mismo según estamento.

Respecto de los servicios que poseen reglamentos especiales, pueden establecer normas distintas respecto de existencia y cantidad de juntas calificadoras, considerando número de funcionarios y distribución geográfica, se debe si respetar para estos efectos los más altos niveles jerárquicos. Los integrantes de estas juntas calificadoras serán calificados por la junta calificadora central.

Si existe más de un funcionario en el nivel jerárquico correspondiente se define en base a la antigüedad. Los funcionarios elegirán un titular y un subrogante en caso de ser necesario, si no hubiese elección participará el funcionario más antiguo.

Respecto de la participación de las asociaciones de funcionarios, en el caso que hubiese más de una, participará aquella que tenga mayor representación en el determinado servicio quienes designarán a un delegado que sólo tendrá derecho a voz no a voto.

La junta es presidida según el artículo 31 por el funcionario de más alto nivel jerárquico que integra la junta.

Respecto de la evaluación propiamente tal, esta comprende un año entre el 1° de septiembre y el 31 de agosto del año siguiente y sólo se evalúan los funcionarios que llevan al menos 6 meses en el servicio. El proceso de la junta calificadora se lleva a cabo entre el 1° de septiembre y el 30 de noviembre de cada año y debe considerar las notas de mérito y demérito, la hoja de vida del funcionario y las precalificaciones llevadas a cabo con anterioridad por las jefaturas. Los acuerdos de esta deben ser fundados y consolidados en las actas de calificaciones (Ministerio del Interior, 1989, pág. 18).

Según el artículo 16 del Decreto 1825 que aprueba el Reglamento de calificaciones del Personal, la evaluación contempla la medición de tres factores cada uno integrado por dos sub-factores, definidos de la siguiente forma:

- **Rendimiento** Respecto de las tareas encomendadas en un tiempo determinado, mide la realización de estas:
 - Cumplimiento de la labor: Rapidez, oportunidad y realización de los trabajos
 - Calidad de la Labor realizadas; Evalúa habilidad, ausencia de errores, características de la labor cumplida
- **Condiciones Personales** Actitud en la vinculación con los demás:
 - Interés por el trabajo que realiza: “mide el deseo del funcionario de perfeccionarse”, la capacidad de proponer soluciones y establecer objetivos o procedimientos para el desarrollo de sus tareas
 - Capacidad para realizar trabajo en equipo: Mide integración al equipo y colaboración eficaz.
- **Comportamiento funcionario** refiere a la conducta en el desarrollo de sus labores:
 - Cumplimiento de Normas e instrucciones: mide instrucciones, reglamentos y deberes estatutarios
 - Asistencia y puntualidad: presencia o ausencia en el lugar de trabajo y cumplimiento de horarios

Según el artículo 43 del estatuto administrativo al ser notificado el funcionario con su calificación por la junta calificadora, tiene el derecho a apelar ante la misma junta dentro del plazo de 5 días, sólo en casos excepcionales determinados por la junta el plazo puede extenderse hasta 10 días. Esta recalificación se debe llevar a cabo con la hoja de vida del funcionario, la precalificación y la calificación. Luego de ser nuevamente notificado por la junta el funcionario sólo podrá apelar ante la Contraloría General de la República.

Según el artículo 46 del Estatuto, con los resultados de las calificaciones ejecutoriadas por la junta se elabora un escalafón situando en orden decreciente según calificaciones a los funcionarios de cada grado de la respectiva planta. En caso de empate, los funcionarios se ubicarán de acuerdo con la antigüedad: primero en el cargo, luego en el grado, después en la institución, a continuación, en la Administración del Estado, y finalmente, en el caso de continuar en empate, decidirá el jefe Superior de la institución.

El funcionario que asciende ocupa, en el nuevo grado, el último lugar, hasta obtener una nueva calificación luego de 6 meses, lo que podría determinar su continuidad en este grado o un cambio de este. (Ministerio del Interior, 1989, págs. 20-21).

Ahora bien, las promociones para directivos, profesionales, fiscalizadores y técnicos se llevan a cabo por concursos internos que consideran capacitación, evaluación de desempeño, experiencia y aptitud para el cargo. Para medir lo anterior la ley determina al menos cinco condiciones, con relación a la lista en la cual se encuentra el funcionario y al grado que posee. Para administrativos y auxiliares las promociones son por ascenso en el escalafón y también están definidas en la presente ley condicionantes respecto a calificaciones y sanciones si es que las hubiere (Ministerio del Interior, 1989, págs. 22-23).

4.3 Modelo de Gestión del Desempeño impulsado por la DNSC

La Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) desarrolla el año 2011 un modelo de gestión de desempeño que busca establecer principios sólidos tales como equidad, justicia, responsabilidad al proceso de calificación vigente. Proponiendo como definición de desempeño "(...) al conjunto de conductas que un individuo realiza en un contexto laboral, y que constituyen, en mayor o menor grado, un aporte al cumplimiento de los desafíos y metas organizacionales." (Servicio Civil, 2011, pág. 18). El Modelo propuesto busca alinear la gestión del desempeño con las definiciones estratégicas de los servicios, es decir el desempeño de cada funcionario o funcionaria debe poder contribuir al logro de los objetivos de los servicios, no obstante, para ello es fundamental que haya un sistema que promueva la gestión de este, sino pierde sentido.

Ilustración 1 Modelo de Gestión del Desempeño propuesto por la DNSC



Fuente: Elaboración Servicio Civil (Servicio Civil, 2011, pág. 35)

Se propone, en base a la planificación, determinar cuáles son los estándares y prioridades del servicio estableciendo metas, para luego dirigir el logro de estas a

través del *feedback* respecto de las distorsiones y refuerzo de los logros que hace la jefatura. Ello es medido por un proceso de evaluación que pretende readecuar el plan de mejora individual, estableciendo compromisos y resultados concretos a desarrollar entre jefatura y colaborador.

El foco propuesto por el modelo entonces es la retroalimentación permanente que debe llevar a cabo la jefatura con su equipo de trabajo. Para ello contempla las siguientes herramienta e instrumentos:

- Reglamento Especial de Calificaciones, el cual en base a lo establecido por La Ley N°18.575, es posible adecuar y/o complementar con reglamentos que respondan a la particularidad de cada Servicio. Para ello, el Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública, elabora la Guía Metodológica de Reglamentos Especiales de Calificaciones (Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública, 1998) y la DNSC, propone las Orientaciones para la Elaboración y/o modificación de reglamentos especiales de calificaciones. El primero refiere a cuáles son los posibles cambios por desarrollar, su marco normativo inclusive y el segundo orienta respecto de los procesos a desarrollar para llevar a cabo esos cambios.
- Perfiles de cargo, debe estar en coordinación con la estrategia de cada servicio y apuntar a objetivos de cumplimiento y condiciones de quien los debe llevar a cabo.
- Metas Individuales, establecidas en virtud de las metas colectivas y el perfil de cargo definido.

Para efectos de este estudio es importante señalar, que la Guía Metodológica de Reglamentos Especiales de Calificaciones, orienta sobre cuál es el objetivo de los reglamentos especiales y también indica aquellos aspectos que no es posible variar en los Reglamentos Especiales, los cuales son: objeto de calificación, efectos de las mismas, quienes son calificados y quienes eximidos, la existencia de las listas, la composición, atribución y funcionamiento de las Juntas calificadoras, el calendario y período a calificar, la existencia de hoja de vida y de calificación, las

anotaciones de mérito y demérito, los recursos de apelación y de reclamo y existencia de escalafón y vigencia del mismo. (Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública, 1998, pág. 14)

4.4 Proyecto de Ley que modifica el Estatuto Administrativo y moderniza el régimen de Empleo Público en la administración del Estado

A comienzos del año 2021 el Ministerio de Hacienda somete a Consulta ciudadana un anteproyecto que tiene por objetivo la modernización del Estado, con el fin que pueda responder en un 100% al servicio de las personas. La elaboración de este se lleva a cabo en base a investigación desarrollada por cuatro centros de estudio: Chile 21, Libertad y Desarrollo, Centro de Estudios Públicos y Espacio Público. Sin embargo, el alcance de este es sólo el gobierno central. (Ministerio de Hacienda, 2021).

El proyecto de Ley contempla 6 iniciativas (Dirección de Presupuesto (DIPRES); Ministerio de Hacienda, 2022, pág. 1 y ss):

- 1.- Se releva el mérito en el sistema de ingreso, estableciendo un proceso, que contempla pruebas y comités de selección, como requisito para cubrir cargos vacantes.
- 2.- Se crea el cargo de Asesor de Gobierno, con el fin de acotar cargos de confianza, estableciendo límites en dotación.
- 3.- Se crea Registro de Empleo Público y se busca promover la movilidad horizontal entre instituciones de Estado resguardando la antigüedad. El registro es para aquellos funcionarios que se encuentran disponibles para llevar a cabo este traslado, el cual será creado y administrado por la DNSC
- 4.- Propone un nuevo sistema de evaluación de desempeño.
- 5.- Propone la entrega de facultad a jefaturas superiores para eximir control horario en caso de ser requerido

6.- Propone derecho a indemnizaciones por años de servicios, sujeto a determinadas condicionantes, cuando la cesación no es voluntaria.

De acuerdo con entrevista desarrollada a directivos de la DNSC el proyecto de Ley si bien es presentado y aprobado en Cámara de Diputados al llegar a la Cámara de Senadores, no es priorizada su gestión hasta este momento.

CAPITULO V: ANÁLISIS Y RESULTADOS

La investigación llevada a cabo contempló diez entrevistas a jefaturas de departamentos de gestión de personas, departamentos de administración y finanzas y encargados de asociaciones de funcionarios de cuatro Ministerios, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, Ministerio de Educación, Ministerio de Mujer y Género y Ministerio de Economía. También participaron en ellas dos representantes del Servicio Civil y dos Docentes expertos de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Chile, especialistas en las materias de Modernización y Gestión de personas en el Estado. El detalle de los y las participantes se encuentra en el cuadro siguiente:

Ilustración 2 Entrevistados en el presente estudio

Nombre	Cargo	Entidad a la que pertenece
Sr. Rodrigo Egaña Baraona	Académico	Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile
Sr. Christian Hansen Cruz	Académico	Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile
Sra. Marcela Montero	Área Consultoría en Gestión y Desarrollo de Personas	Dirección Servicio Civil
Sr. Cristóbal Valdivieso	Subdirector (S) de Gestión de Desarrollo	Dirección Servicio Civil
Sr. Daniel Garcés	Encargado Unidad de Gestión y Desarrollo	Subsecretaría de Educación Superior Ministerio de Educación
Sra. Irene Riffo	Encargada Asociación de funcionarios	Subsecretaría de Educación Superior Ministerio de Educación
Sr. Felipe Allende	Jefe Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas	Subsecretaría de Servicios Sociales Ministerio de Desarrollo Social y Familia
Sra. Claudia Stenger	Jefa Departamento de Administración y Finanzas	Ministerio de la Mujer y Equidad de Género
Sra. Vesna Madariaga Gjordan	Encargada Asociación de funcionarios	Ministerio de la Mujer y Equidad de Género
Sra. Carla Vanelli Alarcón	Jefa Departamento de Gestión y Desarrollo de Personas	Instituto Nacional de Propiedad Industrial Ministerio de Economía

Las entrevistas incluyeron preguntas abiertas¹ para así generar espacios para acoger la experiencia de los y las participantes, más que los aspectos conceptuales de las materias involucradas, pues en esta investigación se releva la experiencia con el fin de conocer la real implementación y ejecución, como así mismo las limitaciones que impone el proceso de evaluación de desempeño al proceso de modernización del Estado.

Respecto de los avances de la agenda de Modernización en el ámbito de las personas con sus objetivos de promoción de habilidades transversales, capacidad de innovación, meritocracia y movilidad interna, dos de los Ministerios cuentan con una política de gestión de personas, que pudiese regular estos ámbitos y significar un avance en términos de Agenda.

La Subsecretaria de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, en adelante SSS, se ciñe fundamentalmente al período legal establecido para las evaluaciones de desempeño, sin embargo, introduce dos preevaluaciones como forma de seguimiento de las metas dentro de este período. Desde ahí busca generar meritocracia y movilidad interna con procesos que son transparentes a través de concursos internos definidos por comités asignados de acuerdo con lo estipulado en el Reglamento de Calificaciones. No obstante, ello ocurre sólo con cargos de mayor responsabilidad y se intenta que las jefaturas incorporen retroalimentación a las evaluaciones que desarrollan, más no es obligatorio y tampoco existe normativa que indique como desarrollar el proceso. Lo relevante es hacer las evaluaciones solicitadas en el período estipulado para ello.

El Instituto Nacional de Propiedad Industrial del Ministerio de Economía, en adelante INAPI, a su vez posee una política que reglamenta el proceso de calificaciones que, en complemento con el Estatuto Administrativo, entrega un procedimiento, plazos e introduce documentos que entregan soporte y posibilidad de seguimiento a las

¹ Ver Anexo N° 1

evaluaciones que se llevan a cabo. El año 2015, elaboraron directrices de movilidad interna que se encuentran aprobadas por Resolución exenta que permite a los y las funcionarios(as), a través de un proceso claro, la posibilidad de movilidad en el Instituto, en la cual se consideran variables como la evaluación de desempeño, reducción de brechas de competencias, equidad interna, antigüedad en el grado, antigüedad en el servicio, estudios de formación y especialización y evaluación de capacitaciones institucionales. Es acá donde se plasma concretamente un proceso que gestiona la movilidad y la meritocracia. Sin embargo, este proceso no se encuentra en ejecución por falta de presupuesto, por lo que en este momento la movilidad interna y la meritocracia no es algo que se pueda garantizar.

Por otra parte, existe un mayor avance en lo referido a habilidades transversales pues dentro del área de capacitación se considera indagar en forma permanente temáticas de interés de las y los funcionarios públicos e implementar capacitaciones que respondan a ellas. Sin embargo, estas acciones surgen como necesidad de responder a los requerimientos de sus funcionarios y son anteriores a la elaboración de la agenda en cuestión.

Respecto del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, en adelante Ministerio de la Mujer, es posible indicar que la meritocracia y la movilidad interna se ven como “quimeras”, pues las herramientas para hacer gestión de personas son limitadas. Para ello ejemplifican citando el proceso de Alta Dirección Pública, donde si bien se reconoce una base técnica común a todos los servicios, también se plantea que, luego de ello, el proceso queda a discrecionalidad del Servicio a cargo, pues son otros los “elementos que participan en la toma de decisión”.

Algo similar es evidenciado por uno de los entrevistados de la Subsecretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación, en adelante SEP, quien indica que difícilmente el proceso calificadorio puede ser meritatorio si en ocasiones la jefatura posee menor conocimiento que los funcionarios a evaluar, esto a causa de cuan específico es el trabajo que se lleva cabo en el área. En este mismo sentido, el que

se generen espacios de discrecionalidad respecto de selección de personas puede provocar, como en el ejemplo citado, que el seleccionado no responda a los requerimientos técnicos que el cargo posee, impactando negativamente en la ejecución del trabajo al interior de los equipos, y generando desconfianza e inequidad en los procesos de selección llevados a cabo.

En cuanto a movilidad y meritocracia uno de los entrevistados del SEP indica que continúan funcionando como han funcionado siempre: la movilidad que ha existido tiene relación con la constitución de esta Subsecretaría hace cuatro años, pero no se relaciona con iniciativas que busquen abordar los desafíos de modernización del Estado en general. Si bien está dentro de los objetivos incorporar este ítem aún se encuentran elaborando una política de gestión de personas que podría ser aprobada el año 2024.

Respecto del mérito, la SSS indica que existe falta de claridad respecto a cómo medir la meritocracia objetivamente: “(...), culturalmente dentro de la administración pública no es constructivo tener a alguien en la lista dos, es todo lo contrario, es un conflicto, un desánimo. (...) Entonces la jefatura obviamente aun cuando pueda objetivar claramente y justificar las notas, no lo va a hacer porque sabe que detrás de esa decisión puede haber otras consecuencias negativas.”

De esta manera, ninguno de los Ministerios involucrados puede garantizar avances en la agenda de modernización respecto de meritocracia y movilidad interna en la gestión de personas, pues el único que posee un procedimiento claro, establecido y aprobado es INAPI, que lo elaboró antes del establecimiento de la agenda por una necesidad detectada desde el mismo instituto y que además en este momento, no cuenta con financiamiento para ello, por lo cual no se encuentra en ejecución.

Respecto de Innovación, nuestros entrevistados de la SSS, la SEP y el Ministerio de la Mujer indican que no poseen lineamientos claros al respecto, que sólo se mide a través de los sub-factores del proceso de calificación. Es más, indican que hay

incentivos para no innovar, “(...), porque hay una cultura muy antigua, (...), que no fomenta la innovación”. Dentro de los sub-factores que se consideran en el Reglamento de Calificaciones no existe un ítem que mida innovación, sino por el contrario está dirigido a aspectos básicos de desempeño, sin mayores orientaciones respecto de la definición de los conceptos que entrega.

Además, existe la convicción que no es posible innovar pues quien lo hace debe asumir las consecuencias de sus acciones innovadoras, haciendo alusión a que la innovación es una decisión personal pues hay un marco normativo que respetar, lo que es ratificado desde el Ministerio de la Mujer que indican no existen procesos de innovación instalados, “esta capacidad de innovación son islas que se han ido produciendo en la administración pública pero que también ha costado que vaya permeando las estructuras. (...)”

Distinta realidad vive INAPI, que posee mayor experiencia en el ámbito de la innovación, desarrollando mesas de trabajo en forma permanente y de acuerdo con distintos temas que como Instituto requieren mirar y que surgen fundamentalmente de requerimientos de los mismos funcionarios y funcionarias. Es así como nace la política de movilidad detallada anteriormente. No obstante, es una práctica anterior a la Agenda de Modernización y desde el año 2019 ha decaído a causa de la Pandemia del COVID 19.

Por tanto, en relación a la innovación propiamente tal, es posible indicar que sólo uno de los cuatro Ministerios involucrados considera un trabajo sistemático y planificado del tema, que surge por necesidad del mismo Instituto, pero no como respuesta a la agenda investigada, lo que refleja evidente falta de procedimientos claros para la implementación de la misma como también, la no consideración de recursos económicos y técnicos en la planificación, por tanto, sin formas de monitoreo, plazos y objetivos a lograr.

Desde la Dirección Nacional del Servicio Civil, en adelante Servicio Civil, aportan que efectivamente la Agenda de Modernización a la cual se refiere la investigación no tenía trazabilidad que permitiera llevar a cabo el seguimiento de metas y logros, lo cual se subsanaría en la planificación de la actual agenda 2022 – 2024. De esta forma, la base legal se configura como un obstaculizador para el avance de los objetivos, pues no existe sustento adecuado a las transformaciones laborales que el contexto exige.

Existe la evaluación, desde los servicios, de que faltan herramientas para el desarrollo de la gestión de desempeño específicamente, pues si bien existe cuerpo normativo respecto del proceso de calificación, orientaciones para la elaboración de reglamentos de gestión e incluso una propuesta de gestión por parte de la DNSC. Ello es extremadamente rígido, generando dificultades para la implementación de las nuevas estrategias que responden a las transformaciones identificadas en el empleo. En el intento de flexibilizar el proceso, se han elaborado decretos, reglamentos y orientaciones que no han logrado generar la flexibilidad que buscan, sino más bien han generado mayores dificultades tanto en la comprensión del proceso como en la implementación de este, según un diagnóstico desarrollado por la DNSC el año 2005.

Otro de los obstaculizadores citados por la SSS, SEP e INAPI hace referencia a los recursos económicos que limitan el desarrollo de las acciones a llevar a cabo. En INAPI refieren concretamente que, si bien lograron generar una política de movilidad interna el año 2015, esta se encuentra detenida a causa de la escasez de recursos. Igualmente ocurre con la meritocracia ya que la movilidad interna está vinculada a esta, porque valida el mérito en el proceso.

Frente a lo anterior, es necesario indagar cómo son establecidos los objetivos que llevan a proponer una agenda de modernización del empleo que no considera los recursos económicos que se deben invertir para el logro de estos y cuál es la

coordinación que se establece entre las instituciones creadas con fines de modernización del Estado y la DNSC.

En este mismo sentido, es interesante observar que si bien ya en el año 2005 había una primera evaluación desde la DNSC que señalaba estar limitada en su acción a causa de las restricciones presupuestarias efectuadas por la DIPRES, ello no ha sido considerado para alinear, entre ambas instituciones, objetivos y recursos destinados a ello. Es posible indicar que los objetivos de las instituciones involucradas no se encuentran alineados en base a una planificación a largo plazo respecto de Modernización en el área de personas.

Podemos observar además que la formulación de la agenda no consideró temas tales como presupuestos diferenciados en los servicios para el desarrollo de los objetivos propuestos respecto de flexibilidad movilidad y meritocracia en el ámbito de las personas, en los servicios, ni evaluación de la normativa respecto a su capacidad de respuesta frente a los objetivos que se buscaba implementar.

Se evidencia que la evaluación de desempeño no permite relevar el mérito de personas destacadas en su labor, como tampoco permite visibilizar las debilidades en el desempeño y, por lo tanto, no permite llevar a cabo un diagnóstico acabado de los requerimientos de capacitación, lo que dificulta el poder responder asertivamente a las reales necesidades de las y los funcionarios del Estado.

De acuerdo con el estudio llevado a cabo por el Grupo de Trabajo sobre la gestión de personas, de la información y transparencia para la modernización del Estado para el año 2010, un 97,07% de los funcionarios públicos se encuentra calificados en lista N°1 lo que ocurre según el mismo estudio pues la calificación está vinculada con la remoción del funcionario. Ello es ratificado por nuestros entrevistados, el SSS indica que el 100% se encuentra en lista N° 1, similar situación indica entrevistada de INAPI, pues el 98% de los y las funcionarios (as) se encuentran en lista 1, mientras que desde la SEP se indica que “como a todos se les pone la nota máxima

es super poco importante el proceso de notas”. La DNSC ratifica que la principal razón es que se encuentra muy vinculada la nota al despido, a pesar de que en la realidad estos despidos no son más allá de un 3% a nivel nacional.

El alcance de este alto porcentaje de funcionarias y funcionarios públicos impacta incluso en el mérito para acceder a cargos de Alta dirección pública, pues según el artículo 7° BIS de la Ley 19.882 indica que podrán participar en la provisión de los cargos sólo las funcionarias y funcionarios que se encuentren calificados en Lista 1, es decir pueden acceder entre el 97 y 100% de ellos.

La SEP identifica, a su vez, la voluntad política como un obstáculo, pues los lineamientos a los cuales se les da relevancia dependen de quien se encuentre en los cargos de mayor poder resolutivo. Este planteamiento es compartido por el Ministerio de la Mujer quienes precisan que no existe una política transversal del cómo gestionar la política pública y no tan sólo la agenda. Por ello la gestión de la política pública oscila respecto a relevancia en la implementación. Coincide también en ello un entrevistado del Servicio Civil indicando que no siempre existe un nivel adecuado de compromiso político con el nivel técnico requerido para la ejecución de los cambios planteados, razón principal por la cual, la agenda se entiende como una agenda de modernización de Gobierno y no de Estado.

Esto se comprende dentro del contexto laboral en el cual nos encontramos ya que efectivamente la implementación de la burocracia en los países de la Región incluido Chile, aún da prioridad a los objetivos de Gobierno más que los objetivos de administración de Estado, lo que tiene que ver con la forma en que se implementó la burocracia en la región. Que junto a la falta de herramientas para la gestión abre espacios de desconocimiento y ambigüedad que pueden dar paso a la toma de decisiones en este ámbito de forma discrecional. Lo que es declarado por una de nuestras entrevistadas del Ministerio de la Mujer que asocia fundamentalmente la falta de herramientas con la administración pública chilena que aún se encuentra muy vinculada a quien detenta el poder transitoriamente.

En consecuencia, la agenda predominantemente es cortoplacista. Para implementar la política adecuadamente es necesario que la estrategia del Gobierno sea reestructurada en una estrategia de servicio y luego en una estrategia del departamento de gestión de personas, lo cual es imposible de desarrollar en cuatro años.

Las fuentes entrevistadas en el Ministerio de la Mujer proponen desarrollar una reflexión más profunda respecto a las agendas de modernización, antes de planificar, pues no se considera la precariedad de las distintas condiciones laborales en el Estado, la polifuncionalidad, ni las condiciones de trabajo remoto, el cual fue y ha sido sostenido económicamente por los propios trabajadores entre otros. Fundamenta lo anterior en base a que, si bien en el proceso de construcción de esta agenda participaron instituciones connotadas, no fue discutido con las agrupaciones y asociaciones de empleados. Desde esta idea es posible identificar dos obstaculizadores para su implementación: el primero es la falta de diagnóstico real para la elaboración de la agenda que hubiese dado cuenta de las brechas que existen y los plazos y presupuestos diferenciados que requieren y el segundo es la falta de participación en la elaboración de esta de sectores fundamentales respecto del conocimiento de la realidad de los servicios.

Se muestra a través de las entrevistas una agenda de modernización que si bien plantea objetivos que son necesarios de desarrollar con las personas en el Estado, es posible ver también que fue elaborada sin un diagnóstico previo que considerara a todos los actores relevantes en el tema, a pesar de la encuesta ciudadana llevada a cabo el año 2019. Tampoco consideró la diferencia entre Servicios, en cuanto al nivel de desarrollo que cada uno posee respecto de la gestión de personas. En suma, no entrega procedimientos, ni formas de monitoreo que contemple objetivos y plazos, ni recursos para ello.

De acuerdo con lo evaluado a través de las entrevistas, los objetivos que busca la agenda no son posibles de alcanzar sin un cambio transversal en los planteamientos del Estatuto Administrativo, pues este fue construido jerárquicamente y no entrega la flexibilidad necesaria para llevar a cabo en la actualidad una gestión de personas comprendida como proceso de desempeño.

A su vez uno de los entrevistados de la SEP plantea hacer una vinculación entre las calificaciones y los procesos de movilidad, en la política de gestión de personas, lo cual también es apoyado por la SSS, como pudimos observar en párrafos anteriores es lo que INAPI ha podido desarrollar. Sin embargo, para el logro de ello es necesario considerar que el proceso requiere de plazos adecuados a la formulación de los reglamentos y presupuesto que responda a los objetivos enunciados.

Uno de los(as) expertos(as), plantea la necesidad de establecer convenios de gestión con los funcionarios que permitan evaluar cumplimiento, como proyecto especial a desarrollar a largo plazo, considerando etapas definidas en base a objetivos y diferenciado en base a servicios y familias de cargos. A su vez, indica que es fundamental un Servicio Civil involucrado en esta tarea con el apoyo de la Secretaría de Modernización del Estado, que entregue líneas transversales a los Gobiernos en esta materia. Para ello es preciso hacer un cambio en el Estatuto Administrativo, que abarque lo anteriormente dicho, que se sitúe más profundamente en lo cualitativo, pero además que disminuya la discrecionalidad para la desvinculación y niveles de exigencia.

Al ser considerado el Estatuto Administrativo como meramente sancionador, no es posible separar sus objetivos de la desvinculación, ya que establece una escala, cuya nota más baja posee como consecuencia el despido y no hace referencia a una comprensión más amplia del valor de la persona que se encuentra desempeñando una labor, a la que es necesario gestionar y capacitar para que pueda entregar el talento, la capacidad por la cual fue nombrada en el cargo que ostenta y alinearla con las acciones del cargo y la misión del servicio en el cual desempeña sus labores. Así mismo, no es posible disminuir la discrecionalidad sin

llevar a cabo un cambio en el Reglamento de calificaciones, porque este no considera un proceso que dé cuenta de la gestión de las personas al cual hacer seguimiento, sino sólo indica calificaciones y en el caso de existir apelaciones a la calificación.

Las transformaciones en el ámbito laboral nos indican que el valor en este momento se encuentra en la persona y en la medida que en los puestos de trabajo podamos entregar una experiencia de aprendizaje que aumente su conocimiento y valor en el mercado laboral, podremos aumentar el compromiso de los funcionarios con los objetivos y misión del servicio en el cual estos se encuentren. Tal como lo plantea en el Modelo de Gestión la DNSC, el liderazgo debe ser ejercido por la jefatura quien tiene la capacidad y la atribución para llevar a cabo un monitoreo permanente que entregue apoyo, acoja las necesidades de capacitación y redirija en la medida que sea necesario para el logro de los objetivos del servicio.

En este mismo sentido, desde el Servicio Civil se indica la necesidad de adoptar un rol más activo dentro del espacio de modernización del Estado, con una mirada más integral de la gestión pública. Los aportes de la DNSC no aparecen con fuerza en los servicios indagados, lo que es posible evaluar como esperable pues no posee obligatoriedad, ni medidas pecuniarias. En cambio, el proceso calificador si las tiene y requiere de menor tiempo y capacitación, lo que conversa muy bien con los escasos tiempos de los cuales se dispone para esta materia.

Es posible evaluar que la Agenda de Modernización no consideró un aspecto fundamental y que es mencionado por todos los entrevistados, la base legal requerida para la implementación de esta. Los mismos observan la necesidad de la reformulación del Estatuto Administrativo, pues este no permitiría el desarrollo en estos términos de la Agenda de Modernización del Estado respecto de las personas. Es relevante señalar que paralelamente el mismo Gobierno presenta un proyecto de ley que pretende hacer cambios en esta materia, sin embargo, no encuentra prioridad para ser discutido en el Senado.

Dentro de las posibles soluciones uno de los académicos entrevistados propone un cambio en el Estatuto Administrativo que cree un sistema evaluativo que no sea restrictivo, sino con mínimos a contemplar y entregar la posibilidad de que cada servicio cree sus sistemas de evaluación, considerando los mínimos que la ley señale. Plantea que hacer otros cambios más superficiales mantendría la gestión de personas en el Estado de la misma forma en que se encuentra en este momento.

CAPITULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Agenda de Modernización 2019-2022, si bien llevó a cabo una consulta ciudadana abierta, no consideró en las discusiones desarrolladas para determinar las materias a trabajar a actores fundamentales en materia de empleo público como lo son las asociaciones de funcionarios, lo que no sólo genera un sesgo en la elaboración del mismo documento, sino que le quita fuerza a la implementación de la Agenda, al no estar alineados todos en función de los objetivos planteados.

La Agenda tampoco contempló el desarrollo diferenciado respecto de los distintos objetivos que plantea en los servicios del Estado, ni la capacidad de entregar apoyo técnico desde la DNSC y podría decirse, también, que no contempló el presupuesto necesario para llevar a cabo este proceso.

Tres instancias deberían estar coordinadas para el logro de las metas en el ámbito de la Modernización. Estas son (i) el Comité Ejecutivo de Modernización de Estado junto con el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado; (ii) la DNSC y (iii) la DIPRES. Ya el año 2005 la DNSC indica que su ámbito de acción se encuentra limitado por la DIPRES, sin embargo, en la agenda examinada, no se considera esta observación pues, como hemos visto en los servicios indagados uno de los factores importantes que actúan como obstaculizador es el presupuesto.

Por otra parte, las experiencias encontradas respecto de flexibilidad, meritocracia y movilidad no son posibles de asociar a la implementación de la Agenda en cuestión, pues surgen con anterioridad al establecimiento de esta, como requerimientos que nacen de los mismos servicios, en la medida que estos han tenido las capacidades técnicas y de recursos para poder planificarlos e implementarlos. En este mismo sentido, los servicios indagados declaran ver como un obstaculizador importante para la implementación de la agenda el Reglamento de Calificaciones que nace del Estatuto Administrativo pues se configura como un marco normativo excesivamente

rígido que no considera las transformaciones que el contexto laboral ha desarrollado como respuesta a los cambios en el contexto general.

Ese Reglamento continúa priorizando la estabilidad laboral por sobre el valor del conocimiento y capacidad que las personas poseen a la hora de desarrollar las tareas que le son encomendadas en los puestos que ostentan. Prueba de ello es el alto porcentaje de funcionarias y funcionarios públicos que se encuentran en lista 1, el cual varía entre el 97 y 100%. Impidiendo llevar a cabo movilidades por mérito al interior de los servicios, como así mismo a cargos de Alta Dirección Pública. Lo que igualmente impacta en la flexibilidad del sistema, pues al no poder diferenciar en cuanto a mérito lo rigidiza y lo obliga a crear otras herramientas para forzar la movilidad. En este mismo sentido impide tener claridad en las áreas que es preciso fortalecer para el logro de los objetivos.

Complementando lo anterior es posible indicar también que el mismo Reglamento, dentro de los factores y sub-factores que evalúa, no considera la innovación quedando ésta a la discrecionalidad de cada funcionario o funcionaria, si es que el servicio donde se desempeña no ha desarrollado un reglamento especial que considere y entregue orientaciones sobre ella.

Por otra parte, el Reglamento de Calificaciones no está formulado como un proceso que considere el desarrollo de los funcionarios y funcionarias, sino como una forma de calificación que considera como medida pecuniaria mayor el despido de estos, pero sin un apoyo técnico orientado a través de un proceso que busque desarrollar las aptitudes y el valor que la persona posee en función del cargo que desempeña al interior del servicio y del aporte que entrega al logro de la misión de este.

Como una forma de responder a las transformaciones que podemos ver en el contexto laboral, se ha buscado entregar flexibilidad a los procesos a través de la elaboración de otros decretos, reglamentos y orientaciones. No obstante, esto ha generado una mayor complejidad, tanto para comprender los mismos, como para

poder implementarlos de acuerdo con las características específicas de cada servicio, generando ambigüedad en el desarrollo del proceso en sí mismo y quedando a discrecionalidad y criterio de las jefaturas encargadas de llevar a cabo la precalificación que luego pasa a la junta calificadora que es quien finalmente lleva a cabo la calificación propiamente tal. En este mismo sentido, la DNSC ha construido y propuesto un modelo de gestión de desempeño que, a través de acompañamiento técnico, busca alinear las capacidades y objetivos personales con la estrategia institucional, aunque ello sólo fue posible verlo implementado, pero de manera insuficiente, en uno de los servicios indagados pues no considera medidas pecuniarias y se plantea sólo como una sugerencia. Se pierde entonces el real significado y aporte que puede significar en la gestión de un servicio.

La formulación de la Agenda rescata sin duda intenciones de cambio respecto de las personas en el Estado, sin embargo, no es posible ver, a través de los servicios indagados, que se haya ejecutado ni alcanzado un nivel adecuado de logro. Se observa, la necesidad de que se encuentre en línea con las prioridades de Estado y en coordinación con los demás objetivos de modernización, pero si ello no ocurre, la agenda se traduce en proyectos cortoplacistas y más que una agenda de modernización de Estado pasa a ser una agenda de Gobierno. Ello parece ser el caso según este estudio.

La evaluación que es posible obtener desde los servicios indagados respecto del Reglamento de Calificaciones, coincide con la evaluación elaborada el año 2005 por la DNSC y por el estudio llevado a cabo el año 2018 por el Grupo de Trabajo sobre la gestión de personas, de la información y transparencia para la modernización del Estado. Sin embargo, no es posible ver concordancia entre estos y la formulación de la Agenda de Modernización citada. Para llevar a cabo un real avance en esta materia es necesario evaluar, qué impidió considerar las evaluaciones ya existentes en la formulación de la Agenda, con el fin de considerar estos aspectos en el logro de los objetivos propuestos en posteriores agendas, temática que trasciende los límites del presente estudio.

Es fundamental contar con una visión de país que establezca una ruta en estos términos y priorice temas y acciones más allá del Gobierno de turno. Para ello es relevante que la DNSC asuma un rol protagónico y pueda coordinar e involucrarse en la toma de decisiones respecto de las personas en el Estado junto con el Comité Ejecutivo de Modernización de Estado, el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, y la DIPRES.

Es recomendable observar cómo repuesta a evaluar a largo plazo, la experiencia de cuotas respecto de las listas de desempeño que países adelantados en la materia poseen, buscando dar cuenta a la excelencia en el desempeño de los funcionarios públicos con el fin de relevar el mérito y que sea este el que defina la movilidad interna como parte del reconocimiento necesario a la labor llevada a cabo. No obstante, esto requeriría evaluar no sólo el sistema de compensaciones monetarias a los funcionarios y funcionarias, considerando que la evaluación no se encuentre vinculada al ingreso, sino más bien a las posibilidades de avanzar en la carrera funcionaria, como en la adquisición de experiencia que fortalezca su valor en el mercado laboral. Así mismo, requeriría fortalecer la formación de las jefaturas respecto de Gestión de desempeño, que considere el Modelo propuesto por la DNSC, reorientando a su vez, los objetivos de evaluación desde una evaluación de desempeño a una evaluación de rendimiento de acuerdo con los objetivos establecidos y la medición de estrategias de logro.

Por tanto, requiere reestructurar los distintos marcos normativos que sustentan la calificación de funcionarios, alineándolos a las reales necesidades del contexto laboral vigente, considerando el Modelo de gestión de desempeño propuesto por la DNSC que entregue parámetros mínimos que permitan a los servicios poder hacer las variaciones pertinentes a las necesidades específicas de cada uno.

Para concluir es necesario indicar que el diagnóstico respecto del proceso de calificación de funcionarias y funcionarios públicos, tal como se muestra en el

presente estudio es conocido desde hace ya más de dieciocho años, y si bien se ha intentado avanzar con medidas paliativas esto ha generado mayor complejidad para comprender y desarrollar una evaluación de desempeño que sea eficiente y eficaz para el Estado. Cabe preguntar entonces, ya que el diagnóstico es conocido ¿por qué no se han hecho los cambios de fondo requeridos?, ¿qué ha ocurrido con la voluntad política que como vemos ha sido fundamental en la formulación de la agenda de modernización?, ¿qué líneas de acción es necesario establecer para garantizar objetivos transversales respecto de modernización en el Estado?, son preguntas que para responder es necesaria la participación de todos los sectores y el establecimiento de políticas que salvaguarden las metas que como país no sólo deseamos sino necesitamos alcanzar para construir una democracia a través de un Gobierno eficiente, eficaz y abierto, que permita la construcción de un valor público que persiga los objetivos planteados por la ciudadanía y que integre a todos los sectores de la sociedad a través de la participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Alles, M. (2007). *"Desarrollo del Talento Humano basado en competencias"*. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Granica.
- Bucheli, J.F., Balanzó, A., Méndez, P., Moyano, Suaza, F. (2021). "Evaluación de desempeño para una gestión pública efectiva: parámetros, desafíos y recomendaciones". Colombia:
https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/41436805/Arti%C2%B4culos+de+Investigacio%C2%B4n+No.1_2_3.pdf/55ee7f93-af1d-d9e3-2baa-d7bc5f3caf38?t=1659125430206. Obtenido de
https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/41436805/Arti%C2%B4culos+de+Investigacio%C2%B4n+No.1_2_3.pdf/55ee7f93-af1d-d9e3-2baa-d7bc5f3caf38?t=1659125430206
- Chiavenato, I. (2000). *"Administración de Recursos Humanos"*. Colombia: Mc Graw Hill.
- Comité Interministerial de la Modernización de la Gestión Pública. (1998). *"Reglamentos Especiales de Calificaciones"*. Obtenido de SUBDERE:
https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articulos-65818_recurso_1.pdf
- Corral, F. (2007). *"Evaluación de Desempeño"*. Perú: EOI-América/Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.
- Cunill Grau, N. (2009). *"La Modernización de la Gestión Pública en Chile y su Impacto en el Proceso de Descentralización"*. Santiago: Flacso.
- Dirección de Presupuesto (DIPRES); Ministerio de Hacienda. (2008). *Manual de Referencia "Guía para implementación ISO 9001:2000; Sistema de Evaluación de Desempeño"*. Obtenido de
http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/16866/manual_referencia_iso9001-2000_desempeno_Mayo_2005.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Dirección de Presupuesto (DIPRES); Ministerio de Hacienda. (2008).
www.dipres.gob.cl. Obtenido de http://www.dipres.gob.cl/598/articles-22358_doc_pdf.pdf
- Dirección de Presupuesto (DIPRES); Ministerio de Hacienda. (2022). Informe Financiero "Proyecto de Ley que modifica el Estatuto Administrativo y moderniza el régimen de Empleo Público en la administración del Estado". Santiago, Chile.
- Echebarria, K. (2005). Analizando la Burocracia:Una mirada desde el BID. 1 y ss. Obtenido de <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/12982>.
- Echebarria, K. (2005). *La Gestión de los Recursos Humanos en el Sector Público Tendencias y Desafíos*. Obtenido de <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/12982>:
<http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/12982>
- Egaña Barahona, R. (2018). "Reforma del Estado 3.0: Desafíos para el tiempo presente". *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Instituto de Asuntos Públicos*.
- Grupo de Trabajo sobre la gestión de personas, de la información y transparencia para la modernización del Estado. (2018). *"Gestión de Personas en el Estado"*. Obtenido de https://www.cepchile.cl/wp-content/uploads/2022/09/libro_gestion_3ene2018.pdf
- Longo, F. (2004). *Mérito y Flexibilidad*. Barcelona: Paidós.
- Ministerio de Hacienda. (2003). Ley 18.882 "Regula Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos que indica". Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ministerio de Hacienda. (7 de Enero de 2021). *Ministerio de Hacienda*. Obtenido de <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/ministerio-de-hacienda-lanza-inedita-consulta-ciudadana-para-modernizar-el>
- Ministerio de Hacienda. (10 de Marzo de 2022). *Ministerio de Hacienda*. Obtenido de <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/ministerio-de-hacienda-envia-proyecto-de-ley-para-modernizar-el-empleo-publico>

- Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2019). "Agenda de Modernización del Estado". Santiago, Chile:
https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/d3/e3/d3e3bb10-4ad2-4df8-adfa-b4ff69a658b6/agenda-de-modernizacion-del-estado.pdf. Obtenido de https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/d3/e3/d3e3bb10-4ad2-4df8-adfa-b4ff69a658b6/agenda-de-modernizacion-del-estado.pdf
- Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2022). "*Informe de Avance de la Agenda Modernización del Estado*". Obtenido de [file:///C:/Users/Protectora/Downloads/AvanceDeLaAgendaDeModernizacion 07_01_2022_Final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Protectora/Downloads/AvanceDeLaAgendaDeModernizacion%2007_01_2022_Final%20(1).pdf)
- Ministerio del Interior. (Septiembre de 1989). Ley N° 18.834 "Aprueba Estatuto Administrativo". Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30210>
- Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (1998). Decreto 1.825 "Aprueba Reglamento de Calificaciones del Personal Afecto al Estatuto Administrativo. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=124035&idParte=>
- Ministerio del Interior; Subsecretaria del Interior. (1986). Ley N° 18.575 "Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado". Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). (2010). LEY 20.414 "Reforma Constitucional en Materia de Transparencia, Modernización del Estado y Calidad de la Política". Santiago, Chile: Congreso Nacional de Chile. Obtenido de LEY 20414: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1009826&idVersion=2010-01-07&idParte=8817463>
- Ministerio Secretaría General de la República. (2018). Decreto 12 "Crea Consejo Asesor permanente para la Modernización del Estado". Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; Banco Interamericano de Desarrollo. (08 de Diciembre de 2023). *"Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020"*. Paris: OECD. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2020>
- Ramírez Alujas, Á. (2001). La Modernización del Estado y de la Gestión Pública como Construcción e Incremento del Capital Social". *"Reforma del estado, Modernización de la Gestión Pública y Construcción del Capital Social. El Caso Chileno (1994-2001)"*.
- Real Academia de la Lengua Española. (2006). *"Diccionario de la Lengua Española"*. Obtenido de <https://www.rae.es/desen/talento>
- Servicio Civil. (2005). *"Empleo Público en Chile Nudos Críticos, desafíos y líneas de desarrollo para una agenda 2030"*. Obtenido de Biblioteca Digital del Gobierno de Chile: <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/3659>
- Servicio Civil. (2011). *"Gestión de Desempeño en Servicios Públicos"*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Servicio Civil. (2016). "Orientaciones para la Modificación del Reglamento Especial de Calificaciones". Santiago, Chile: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2016-Orientaciones-para-la-modificaci%C3%B3n-del-Reglamento-Especial-de-Calificaciones.pdf>.
- Tello Navarro, F. (2001). "La Política de Reforma y Modernización de la Gestión Pública en Chile. Actores y Procesos". *UNIVERSUM N°26, volumen 2*, 245-265.
- Tragodara, C. C. (2012). "Marco Conceptual sobre Reforma y Modernización del Estado y de la Gestión Pública". Lima, Perú: <https://docplayer.es/7690755-Marco-conceptual-sobre-reforma-y-modernizacion-del-estado-y-de-la-gestion-publica.html>.

ANEXO N° 1 PAUTA DE ENTREVISTAS

1. La Agenda de Modernización que se ha trabajado desde el año 2019 contempla cambios en el ámbito de las personas en el estado. Respecto del eje empleo público y gestión de personas, que busca a través de la flexibilidad de la estructura promover en los funcionarios públicos habilidades transversales, capacidad de innovación, meritocracia y movilidad interna. ¿Cuáles son según su criterio los mayores avances? Y ¿por qué?
2. ¿Cuáles han sido según su criterio los mayores obstaculizadores para la implementación de la agenda? ¿por qué?
3. Desde la pregunta anterior, ¿qué acciones, cree sean necesarias de implementar, para facilitar o potenciar el logro de los objetivos de modernización en términos de gestión de personas?
4. ¿Cómo y en qué medida impacta al proceso de modernización del estado el no avanzar en los objetivos de modernización de personas?
5. Pensando en el proceso de calificación de funcionarios ¿Desde su experiencia podría indicar concretamente como, en qué medida y con qué dificultades facilita y/o permite la flexibilidad, agilidad y meritocracia?
6. Desde su experiencia ¿qué acciones implementaría para que el proceso de calificación de funcionarios garantizara la flexibilidad, agilidad y meritocracia? Considerar nivel normativo.