

## 2 / Mejor gestión en el Estado

### 2.1 Gestión de personas

#### **DOTAR DE MÁS AUTONOMÍA, ATRIBUCIONES Y UN MEJOR GOBIERNO CORPORATIVO AL SERVICIO CIVIL /**

#### **¿Por qué?**

La creación del Servicio Civil (SC) y del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) fueron hitos tremendamente significativos en cuanto a profesionalizar y ordenar los procesos de selección, evitando las designaciones hechas bajo criterios exclusivamente políticos. Gradualmente el sistema ha ido ampliando su cobertura y hay acuerdo de que se debe perseverar en esta vía.

Sin embargo, el modelo que se configuró en sus inicios ha mostrado algunas fallencias importantes. El uso excesivo de la figura de los directivos supuestamente Provisionales y Transitorios (PyT) en los últimos dos gobiernos, junto a la poca relevancia que, en la práctica, se da a los convenios de desempeño, dan cuenta de que el foco está más en la confianza en la persona, nuevamente en un sentido político, que en la obtención de resultados. Esto se refleja en que los directivos seleccionados duran, en promedio, apenas algo más de dos años, consecuencia de la alta tasa de desvinculaciones asociada a los cambios de gobierno. Por un lado, esto inhibe la postulación de buenos candidatos que no ven en la Alta Dirección Pública (ADP) una carrera directiva con proyección laboral, y, por otro, impide que efectivamente se logren cambios profundos en la gestión.

Las modificaciones recientemente implementadas a través de la Ley N.º 20.955 de 2016 apuntan a resolver algunos de los problemas que se han detectado en el funcionamiento del Sistema de ADP (términos de los PyT, agilización de la tramitación de los convenios, entre otros). Si bien estas modificaciones constituyen un avance, claramente aún hay mejoras pendientes de efectuar, especialmente en aspectos ligados a la institucionalidad y a la gestión.

En efecto, los cambios introducidos no modificaron la arquitectura institucional del sistema, la que no se corresponde adecuadamente con el objetivo de contar con un SC fuerte y con mayor independencia del poder político. Por lo pronto, su Consejo sigue siendo presidido por un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República y que además es el Director Nacional del Servicio Civil. Nada de esto es inocuo, ya que esta designación incide directamente en todas las acciones que tome

el SC y en las decisiones que adopte el CADP, existiendo un riesgo claro de afectar un sistema que fue creado, precisamente, para evitar una orientación político partidista del sistema de selección de altos directivos.<sup>[5]</sup>

Sin perjuicio de la necesidad de dotar de mayor independencia al SC y al CADP, dada la relación que debe existir entre éstos y la administración pública en general, no parece pertinente elevarlo a la categoría de autonomía constitucional. Una alternativa interesante es el modelo del Consejo para la Transparencia, pero en este caso es necesario que exista mayor vinculación con la administración central.<sup>[6]</sup> Asimismo, de contar el SC con procesos y estándares técnicos bien definidos, la autonomía que éste requiere también sería mejor resguardada. En síntesis, se requiere que sea independiente, pero no por ello que tenga la capacidad de frenar el funcionamiento de un determinado gobierno.

En otro orden de cosas, en la actualidad, el SC no sólo cuenta con escasa independencia en el plano político, sino que además juega un rol secundario en materia de gestión de personas en el Estado. De hecho, su organización interna demuestra inequívocamente que su foco está en el proceso de selección ADP, en perjuicio del acompañamiento de los altos directivos, el monitoreo de su gestión y el apoyo más explícito a los servicios en materia de gestión de recursos humanos en general. Si bien los cambios introducidos por la Ley N.º 20.955 avanzan en otorgarle más atribuciones al SC en lo que dice relación con gestión de personas, de todos modos su rol es relativamente menor.

Con todo, al consignar que el SC debiese tener mayor injerencia en materia de gestión de personas en el Estado, en ningún caso se estima que éste deba determinar en detalle las políticas internas que quieran establecer los distintos servicios. Su rol en este plano sería definir un marco mínimo con una visión de Estado que cubra todo el ciclo laboral, desde el acceso, promoción, evaluación, capacitación, desvinculación y retiro. Los servicios deben ser receptivos y aplicar esas normativas mínimas. Por lo tanto, se trata de centralización de directrices y descentralización de la toma de decisiones para aplicar las políticas.

---

[5] La Comisión de Reforma del Estado del CEP (2002) propuso un Consejo de Dirección Pública como una entidad autónoma colegiada, con un Presidente elegido por el Presidente de la República con voto dirimente. En tanto, la propuesta del Consorcio para la Reforma del Estado (2009) era transformarlo en un organismo independiente, como el Consejo para la Transparencia. El Centro de Políticas Públicas UC también ha expresado la necesidad de una reforma al gobierno corporativo del SADP (Williamson e Irarrázaval 2016).

[6] Órganos como el INDH o el Consejo para la Transparencia son órganos de control, fundamento base para su autonomía. En este caso, no se trata de un órgano fiscalizador pero sí de un órgano que tendrá injerencia en la selección y evaluación de los altos directivos, por lo que es un ente facilitador, pero que a la vez requiere cierto grado de independencia.

Adicionalmente, el SC debiera tener la capacidad de analizar estadísticas de gestión de personas en el Estado y construir *benchmarks* que informen la gestión propia de los servicios en este ámbito. Para que el SC pueda asumir este tipo de funciones, éste requiere reorganizarse internamente y potenciar el área de gestión y desarrollo de personas.

## ¿Cómo?

Se propone para el SC un consejo integrado por cinco consejeros: cuatro elegidos por el mecanismo actualmente vigente (nominación del Presidente de la República con ratificación del Senado, en duplas y por plazo de seis años con renovación por parcialidades) y un quinto integrante nombrado por el Presidente de la República, pero a partir de una terna propuesta por los otros cuatro consejeros y aprobada por mayoría simple de sus integrantes.<sup>[7]</sup> La terna deberá estar compuesta por candidatos que cumplan con ciertos requisitos mínimos de perfil del cargo.<sup>[8]</sup> Este quinto consejero ocuparía la Presidencia del Consejo y también estaría en funciones por seis años.

Se busca que el Consejo tenga un rol mucho más activo y permanente, especialmente porque el objetivo principal es que el SC asuma la función de selección, reclutamiento, monitoreo y asesoría de los altos directivos, junto con entregar orientación y definir marcos mínimos para la gestión de personas, es decir, mucho más de lo que actualmente realiza el Consejo. Por lo mismo, sus integrantes debieran ser de dedicación exclusiva y debidamente remunerados, mientras que el SC debiese ver reforzada su dotación y competencias.<sup>[9]</sup>

En este contexto, el cuerpo colegiado dejaría de ser el CADP (abocado exclusivamente a la selección) y pasaría a ser el Consejo del Servicio Civil, supervisando ahora ambas caras: selección y gestión y desarrollo de personas.

Por otro lado, debe modificarse también la Ley del SC de manera tal de separar las funciones del Director Nacional y del Presidente del CADP. Actualmente, la mis-

---

[7] En caso de que no haya acuerdo, el Presidente de la República nombra directamente, pero el Senado debe ratificar el nombramiento con 4/5 de sus miembros. Y en el caso de rechazarse el nombre en el Senado, se mantiene en el cargo quien era el Presidente del Consejo anterior y a falta de éste a quien nombre el Presidente de la República.

[8] La alternativa en discusión es que el Presidente presente una terna de candidatos que cumplan con ciertos requisitos mínimos de perfil del cargo al Consejo, y que sea el Consejo quien elija dentro de esta nómina.

[9] La dedicación exclusiva es un requisito bastante exigente pero que se estima necesario a la luz de las nuevas tareas que asumiría el SC y de la mayor jerarquía que se le quiere dar a su función. Un riesgo asociado a esto es una eventual dificultad para encontrar interesados. Medidas que podrían mitigar este riesgo son elevar el tope de renta mensual (en tanto la remuneración se mantenga definida por sesión realizada) o bien pensar en un modelo con más consejeros, como es el caso del Consejo Nacional de Educación.

ma persona cumple estos dos roles. El Servicio Civil debiera tener un Director Nacional aparte del Consejo, seleccionado mediante el propio sistema ADP, eligiendo el Presidente de la República de entre una terna propuesta por el Consejo.

El Director Nacional operará en función del Consejo, evitando que este órgano colegiado sea sólo un sancionador de las labores cumplidas por éste. El Consejo es el que determina qué materias delega a la decisión autónoma del Director y qué materias deben ser ratificadas por ellos.

Se propone que el Consejo tenga amplias facultades para reestructurar la orgánica interna del servicio, quedando explícitamente establecido que éste deberá abocarse tanto a la ADP como a la Gestión y Desarrollo de Personas (áreas hoy cubiertas por sus actuales subdirecciones). Lo ideal es lograr un mayor equilibrio en las funciones, roles y responsabilidades del SC en cada ámbito.

## **CONTAR CON SUBSECRETARIOS PROFESIONALES DEDICADOS EXPRESA Y EXCLUSIVAMENTE A LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS A SU CARGO /**

### **¿Por qué?**

Uno de los principales problemas de gestión en el sector público es que no existe una figura dentro de los ministerios con dedicación exclusiva a la gestión de los mismos y de sus servicios dependientes. La gestión de desempeño, el monitoreo y el apoyo a la labor de los jefes de servicio, coordinando y adecuando los incentivos y otros instrumentos de gestión asociados, son tareas complejas que requieren mucha dedicación y altísima capacidad profesional. Independiente del vínculo entre la política y la gestión técnica existente en la administración pública, es fundamental que la labor de gestión se aborde con la dedicación y profesionalismo que dicha función exige.

Formalmente, esta labor recae hoy en los subsecretarios. De acuerdo a la Ley de Bases de Administración del Estado (LOCBGAE), son éstos a quienes, como colaboradores inmediatos de los ministros, les corresponde “coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley”.

Estas tareas no son precisamente simples ni poco intensivas en tiempo y no es extraño que se vean postergadas por labores en el ámbito de la gestión política como son la estrategia legislativa y la comunicación. Esta dualidad de funciones ya fue consignada por el Consorcio para la Reforma del Estado (2009), donde se reconocía, explícitamente, la dificultad de conciliar su rol de apoyo al ministro en paralelo a la responsabilidad sobre programas no asignados a servicios específicos y sus funciones de gestión interna. En ese contexto, la propuesta del Consorcio llamaba a

“privilegiar al subsecretario como el responsable de la administración del ministerio y de la ejecución de programas que no es posible transferir a determinados servicios”, separación que exigía modificar los criterios de subrogación del ministro.

Una opción alternativa, pero también en la lógica de reforzar al subsecretario como responsable de la gestión, fue lo planteado en el proyecto de ley presentado en 2013 que buscaba modificar el SC y ADP (Boletín N.º 9084-05). En éste se establecía la obligación para el subsecretario de dotar a su equipo de modo adecuado para cumplir las tareas de gestión, contando para esto con “directores de gestión” elegidos en consulta con el SC.

Finalmente, desde una vertiente más actual, se ha llegado a plantear la necesidad de modificar la LOCBGAE de manera de explicitar más claramente la responsabilidad que debiesen tener los subsecretarios en relación con la gestión de los servicios dependientes. Estas propuestas señalan qué ley debiera establecer que será una responsabilidad específica del subsecretario “supervisar el sistema de gestión del desempeño del sector y de cada uno de los servicios adscritos al ministerio a su cargo, armonizando los diferentes instrumentos de gestión de los mismos, y asegurando la adecuada concursabilidad de los cargos que correspondan a la Ley de Alta Dirección Pública” (Centro de Sistemas Públicos 2016).

Definiciones de este tipo se alinean dentro del espíritu de las propuestas contenidas a lo largo de este informe, en tanto enfatizan en la necesidad de abocarse en forma expresa y urgente en mejorar la gestión de los servicios a los ciudadanos y abonar a la idea de contar con una figura de alto nivel que esté exclusivamente dedicada a esto.

La experiencia reciente en esta materia nos deja elementos relevantes para considerar. Por lo pronto, la implementación del plan ChileGestiona en el período 2010-2014 es evaluada como un aporte valioso en el objetivo de mejorar la gestión de los servicios, acogiendo la necesidad de reforzar el vínculo de control entre ministerio y servicio (Banco Mundial 2011).

ChileGestiona involucró el establecimiento de los Diálogos de Desempeño entre los subsecretarios y los jefes de servicio, con el objeto de analizar la gestión en base a indicadores de actividad principal y otros basados en indicadores de gestión interna. Respecto de la evaluación del programa, los análisis coinciden en que se trató de una iniciativa útil y que efectivamente logró avanzar en la tarea de involucrar a las subsecretarías en la supervisión de la gestión de los servicios (Inostroza 2014 y Centro de Políticas Públicas UC 2014b). Las aprensiones, en tanto, coinciden en la necesidad de coordinar e integrar mejor los esfuerzos como ChileGestiona con otros sistemas y actores dentro del Estado que persiguen objetivos similares. A esto se suma que, al no institucionalizarse el diseño, su continuidad se vio truncada.

Toda esta discusión no debe entenderse como un intento ciego por separar la política de la gestión pública. Por el contrario, avanzar en esta línea daría soporte a una mejor acción política al aumentar la probabilidad de que el aparato estatal logre materializar las iniciativas que la ciudadanía demanda y que los políticos priorizan y canalizan. La responsabilidad de materializar las políticas debiera, entonces, ser liderada por especialistas con experiencia en gestión pública, con un foco claro en los objetivos del área y que idealmente puedan proyectarse más allá de un determinado período presidencial.

## ¿Cómo?

Fortaleciendo expresamente la función de gestión al interior de los ministerios por la vía de acotar el rol del subsecretario a estas materias y explicitando las responsabilidades específicas que ello conlleva. El subsecretario debiera abocarse exclusivamente a la gestión de desempeño del sector, monitoreando y apoyando la labor de los jefes de servicio, coordinando y adecuando los incentivos y otros instrumentos de gestión asociados. Todo, dentro de un marco claro de objetivos estratégicos debidamente explicitados, vinculados al ciclo presupuestario y derivados expresamente de las prioridades políticas del gobierno en su afán por cumplir con las expectativas de la ciudadanía.

Este cambio se apoyaría en la facultad de nombrar viceministros en el gabinete ministerial (ver propuesta en sección 1. Mejor deliberación política / 1.1 En decisiones del Poder Ejecutivo), para que éstos concentren la labor política que actualmente ocupa buena parte del tiempo de muchos subsecretarios.

De esta manera, el subsecretario sería formal y efectivamente el jefe administrativo, quedando su selección sujeta a un proceso en la línea del actual sistema ADP, es decir, con filtro de mérito y selección desde el poder político, donde el SC elabora una nómina de acuerdo a un perfil determinado, pero quedando la elección final en manos del Presidente de la República.

La duración en el cargo sería de tres años con posibilidad de renovación, manteniéndose la exigencia recientemente introducida al sistema ADP que en los ocho meses anteriores al inicio de un nuevo período presidencial se requerirá la autorización del Consejo del SC para la realización de concursos.

Respecto de la eventual remoción de un subsecretario durante el período de vigencia de su designación, las autoridades deberán fundar dicha resolución de acuerdo a causales establecidas, entre ellas el incumplimiento de su convenio de desempeño.

A diferencia de lo establecido en la última modificación al sistema de ADP (Ley N.º 20.955), en este caso sí se permitiría llenar temporalmente una posición de

subsecretaría con un directivo en calidad de Provisional y Transitorio (PyT), aunque con la diferencia respecto de la negativa experiencia reciente, que éste no podría ser elegido, en el caso de que se presente, en el proceso de selección de la autoridad titular. Los concursos para este cargo tendrán prioridad entre los procesos que deba llevar el SC, sin perjuicio de que se aspira a que, en el nuevo esquema propuesto, estos cargos tengan mayores grados de continuidad.<sup>[10]</sup>

Los subsecretarios debiesen tener remuneraciones y convenios de desempeño alineados con las características del sector a administrar, los objetivos estratégicos de cada servicio y con los respectivos productos.

## EXTENDER LA SELECCIÓN DE ALTOS DIRECTIVOS POR MÉRITO PROFESIONAL /

### ¿Por qué?

En el contexto de profesionalización de los servicios públicos que aquí se ha planteado, y en un esquema donde los titulares de las subsecretarías se designarían por concurso público y tendrían idealmente mayor permanencia en el tiempo, lo lógico es subir también un escalón en cuanto a la profesionalización del primer nivel jerárquico.

En la actualidad, dichas designaciones son resorte del Presidente de la República, esquema que no tiene mucho sentido si, sobre el jefe de servicio, habría ahora un subsecretario exclusivamente dedicado a supervisar su gestión y elegido por concurso público. Según información del SC, en cambios de coalición gobernante, las desvinculaciones del primer nivel oscilan entre el 60 y el 70 por ciento durante el primer año, con presiones de actores políticos y regionales, a lo que se suma un importante porcentaje de renuncias no voluntarias, por lo que, en la práctica, la duración de los altos directivos públicos no supera los 2,4 años (Egaña 2016).

Si se quiere que los subsecretarios lideren y coordinen la acción de sus servicios dependientes y de aquellas tareas que realiza directamente la subsecretaría, es pertinente que éste tenga mayor injerencia en la selección de sus colaboradores.

En línea con lo anterior y en la lógica de flexibilizar y descentralizar las decisiones al interior del Estado, parece pertinente modificar el proceso de selección de las autoridades de segundo nivel. Actualmente, la Ley N.º 19.882 establece que el jefe superior del servicio seleccionará de entre una nómina elaborada por un comité de selección integrado por “un representante del jefe superior del servicio respectivo, [...], un representante del ministro o subsecretario del ramo, [...], y un miembro del

---

[10] En un esquema como éste posiblemente sea necesario distinguir casos especiales que eventualmente debieran mantener la designación directa (por ejemplo, Subsecretaría del Interior o Subsecretaría de Relaciones Exteriores).

Consejo de la Alta Dirección Pública o un representante de éste elegido de una lista de profesionales”.

Hay en esta fórmula al menos dos elementos discutibles. Primero, que el comité de selección lo integre un representante del jefe de servicio que posteriormente será responsable de la selección final. Segundo, que en el comité participe también un representante del ministro, quien de acuerdo a lo aquí propuesto tendrá ahora una distancia aún mayor a la que ya existe entre el líder político de un ministerio y un directivo de segundo nivel jerárquico sobre el cual habrán dos superiores profesionales y designados por concurso.

Esta fórmula debiese ser perfeccionada en la lógica de descentralizar las decisiones y de reducir espacios a designaciones por criterios diferentes al mérito y potencialmente alejadas del interés por mejorar la gestión del servicio.

Finalmente, diferentes propuestas consideran la extensión del SADP para incluir, por ejemplo, hasta el tercer nivel jerárquico. Se estima que esto no es pertinente en el contexto propuesto. Un sistema como éste en todo nivel es excesivamente costoso y lento. Pero más importante que el alto costo, dado que se busca que los jefes de servicio (ahora elegidos con un mecanismo ADP sin incidencia política) tengan mayores grados de flexibilidad en el manejo de sus reparticiones, extender el SADP a niveles inferiores sería contradictorio.

## ¿Cómo?

En este contexto se proponen las siguientes recomendaciones según nivel jerárquico:

i / Primer nivel:

- Establecer que será el subsecretario quien elija de entre la nómina que para estos efectos preparará el SC. Como es en la actualidad, la designación sería por tres años renovable.
- La evaluación de los directivos del actual primer nivel debe ser principalmente del subsecretario, teniendo el SC un rol de monitoreo y de apoyo en esta función. Los parámetros de evaluación estarán establecidos en los convenios de desempeño y debieran estar vinculados a los productos y objetivos estratégicos del servicio.
- Dentro del proceso de selección y evaluación se deben promover formas de movilidad horizontal de los altos directivos con una mirada de largo plazo y que potencie el desarrollo profesional de los directivos. El SC debiera apoyar y monitorear este esquema.
- La remoción del alto directivo de primer nivel debe ser por causales establecidas, entre ellas el incumplimiento de su convenio de desempeño.



Estos cargos perderían entonces la categoría de “exclusiva confianza”. Con todo, la decisión de remover a un jefe de servicio será responsabilidad del subsecretario, quien ahora estará expresa y permanentemente dedicado a gestionar su servicio. En este contexto, tal y como se le entrega a éste la facultad de seleccionar a sus colaboradores, el subsecretario debe tener flexibilidad en materia de remoción. Por lo mismo, en este caso no se propone que todo proceso de remoción deba ser visado por el Consejo del SC, si no sólo en el caso de que el funcionario removido lo impugne. En ese caso, para revertir la decisión del subsecretario se requerirá que el Consejo del SC lo acuerde con el apoyo de 3/5 de sus integrantes.

#### ii / Segundo nivel

- Establecer que el comité de selección ya no lo integre un representante del ministro sino siempre el subsecretario (ahora ADP) o un representante de éste, quien debe estar previamente inscrito en un registro que llevará el SC.
- Se propone también excluir al “representante del jefe de servicio” (dado que es precisamente este último quien elige de la nómina) y en su reemplazo incorporar un segundo representante del Consejo del SC. Los integrantes del Consejo del SC podrán ser representados por personas seleccionados de una lista de profesionales elegidos por el Consejo, pero a diferencia de como es en la actualidad, para integrar dicha lista deberá cumplirse con requisitos mínimos de conocimiento y experiencia. El propio Consejo debe definir dichos requisitos y efectuar procesos periódicos de selección.
- La evaluación de directivos de segundo nivel debe ser principalmente del subsecretario y el jefe de servicio y teniendo el SC un rol secundario en este caso (monitoreo y apoyo).
- La remoción del directivo de segundo nivel debe ser también por causas establecidas, pudiendo éste impugnar la decisión ante el Consejo del SC, el que sólo podrá revertirla con el apoyo de 3/5 de sus miembros.

#### iii / Tercer nivel

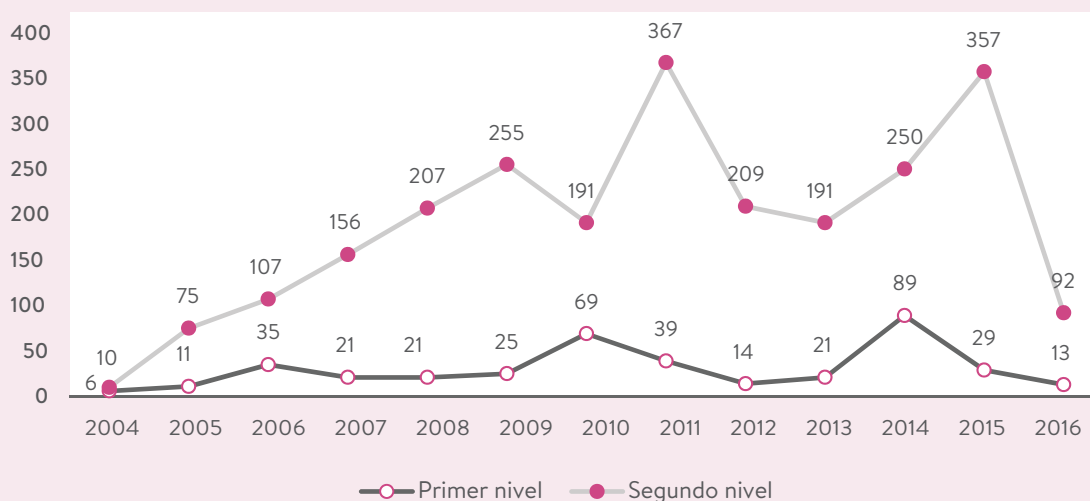
- Se propone no extender el sistema de ADP al tercer nivel jerárquico, pero sí establecer que dichas designaciones debiesen ser realizadas siempre mediante concursos transparentes (ver propuesta específica en esta sección).

## Evolución del sistema ADP hasta 2016 /

El SADP aumentó su cobertura gradualmente entre 2004 y 2012. Al momento de entrar en funcionamiento, 417 cargos quedaron automáticamente adscritos (48 servicios) mientras los restantes debían incorporarse paulatinamente hasta el año 2010. Con todo, a pesar de la adscripción, un cargo se incorpora al sistema sólo cuando la vacancia por renuncia o despido ocurre. A febrero de 2017, 1.114 cargos de 125 servicios públicos estaban incorporados al sistema. De éstos, 119 cargos corresponden a autoridades de primer nivel jerárquico y 995 son de segundo. Independientemente del aumento de cobertura, la mayor debilidad en este plano está en la alta rotación y en la consecuente escasa acumulación de experiencia relevante que logran los directivos. Los 2,4 años que, en promedio, duran en sus cargos las personas seleccionadas se explican, en buena parte, por la altísima rotación de personas ocurrida en los últimos cambios de gobierno. Por lo pronto, los tres puntos más altos en la serie de concursos para el primer nivel realizados anualmente son, justamente, los primeros años de las respectivas administraciones (2006, 2010 y 2014).

Cabe señalar que la serie de concursos de segundo nivel muestra un comportamiento similar, pero desfasado en un período. Esto tiene toda lógica en términos operativos, pero ciertamente se aparta de los objetivos del SADP.

Concursos por año (2004 a junio de 2016)



*Fuente:* Fraile, por publicar.

## TRANSFORMAR LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO E INCENTIVOS COLECTIVOS EN INSTRUMENTOS DE GESTIÓN ÚTILES /

### ¿Por qué?

Como ya se señaló, el SC debiera ser el responsable de fijar un marco mínimo y claro que asegure la transparencia de los procesos y el mérito como factor principal en los sistemas de selección, promoción e incentivos en el sector público. En materia de evaluación del desempeño de los altos directivos, el SC debiera tener un rol diferenciado según nivel, con un apoyo y monitoreo directo en el caso de la subsecretarías, pero más bien orientador y consultivo en los demás niveles. Con todo, el SC debiese tener una incidencia mucho más relevante que la que actualmente tiene en materia de gestión de personas en el Estado.

En este contexto, el SC debiese contar con especialistas capaces de asesorar a ministros y viceministros en la elaboración y monitoreo de los convenios de desempeño (CD) de los subsecretarios, apoyando también a estos últimos con los CD de los directivos de primer nivel. Este apoyo apunta a que los convenios sean realmente instrumentos útiles y que, a su vez, configuren un marco que fomente la conversación continua sobre desempeño entre directivo y su superior jerárquico.

La elaboración de los CD, en particular los de los subsecretarios, debiera realizarse en estrecho vínculo con la DIPRES, en razón del necesario nexo que debiera haber entre los objetivos estratégicos de la cartera y el marco presupuestario que dispondrá. Vincular este esfuerzo al ciclo presupuestario ayudaría también a una mayor coordinación de las acciones del Estado.

El SC debiera también prestar asesoría frente a solicitudes de los servicios, en una lógica de equipo especialista en gestión de personas que preste servicios a distintas reparticiones del Estado. De este modo, el SC podría adquirir un rol más activo sólo en caso de ser requerido (Centro de Políticas Públicas UC 2013).

Lamentablemente, en la actualidad la forma en que se elaboran y monitorean los CD tiene bastante poco de los elementos recién descritos, en particular respecto de sus contenidos y de su seguimiento, donde la percepción reportada es que tal seguimiento no ocurre u ocurre con foco en el proceso administrativo (Centro Políticas Públicas UC 2013 y Vergara 2015). En este contexto, es perentorio que los CD evolucionen hacia a una lógica de observación del desempeño en modo de proceso, y no de cierre, permitiendo que el desempeño se pueda ir ajustando gradualmente a lo esperado (Barros et al., por publicar).

Las recientes modificaciones introducidas por la Ley N.º 20.955 son razonables en términos de agilizar la suscripción de los CD, ya que ahora el superior jerárquico tiene 30 días para elaborarlo y se suprime el procedimiento de firmas secuenciales

por parte de los ministros. Esto acelera el proceso y hace posible que los CD sean también una herramienta útil para mejorar la gestión. Sin embargo, persiste la necesidad de avanzar en mejorar sus contenidos específicos y de que el SC asuma un rol mucho más preponderante en su elaboración y monitoreo.

Ahora bien, los problemas con la evaluación del desempeño y los incentivos asociados no se limitan a los altos directivos. Un ámbito en el que existe creciente coincidencia entre la academia y la opinión de buena parte de los propios directivos es respecto de lo inadecuado del diseño actual de los incentivos monetarios del sector público (Centro de Sistemas Públicos 2016 y Martínez 2017).

Si bien se reconoce que tanto el Programa para el Mejoramiento de la Gestión (PMG) como las Metas de Eficiencia Institucional (MEI) y los Convenios de Desempeño Colectivo (CDC) constituyen señales potentes en cuanto a intentar incentivar un mejor desempeño de quienes trabajan en el Estado, en la práctica su formulación e implicancias han redundado en una serie de situaciones que poco tiene que ver con sus objetivos iniciales. Lo poco apropiado del sistema se debe a varios elementos que se retroalimentan:

- su incidencia creciente en la renta permanente de los funcionarios (no se paga en una cuota si no parcelado a lo largo del año),
- la escasa gradualidad en la determinación de los premios a obtener (lógica de todo o nada),
- el carácter institucional de los incentivos (lo que maximiza el costo de la pérdida del beneficio transformándolo en una catástrofe institucional).

Con el paso del tiempo, estos elementos han configurado un escenario en el que la sola posibilidad de no ganar el incentivo se vuelve algo inaudito. El costo de no obtenerlo es simplemente demasiado alto para ser asumido por la autoridad política. ¿Qué ocurre entonces? Que se fijan objetivos de gestión que se sabe de antemano se van a cumplir, lo que por construcción redundará en que casi el 100 por ciento de los funcionarios recibe casi siempre el 100 por ciento del incentivo. Ahora bien, esta situación no sólo es absurda en términos conceptuales, también lo es en términos de los recursos que el Estado invierte en mantener y alimentar plataformas y sistemas con decenas de indicadores que miden cosas muchas veces irrelevantes para la gestión del servicio.

En vista de su escaso aporte a mejorar la gestión y de lo costoso de su mantención, es imprescindible modificar sustancialmente la estructura de estos beneficios. Esto debe hacerse reconociendo lo complejo que siempre es estructurar adecuadamente un sistema de incentivos remuneracionales y en el contexto de un modelo de gestión como el propuesto que es bastante más descentralizado y flexible que el actualmente vigente.

## ¿Cómo?

En cuanto a la elaboración y suscripción de los CD se propone:

- Subsecretarios: convenios son suscritos con el ministro respectivo.
- Primer nivel: convenios son suscritos con el ministro y el subsecretario, luego de ser elaborados por el subsecretario.
- Segundo nivel: convenios son suscritos con el subsecretario y el jefe de servicio (primer nivel), luego de ser elaborados por el jefe de servicio.

En todos los convenios, el Servicio Civil prestará asesoría en la elaboración y participará en las reuniones de evaluación sobre el cumplimiento de las metas convenidas en el caso de los convenios de los Subsecretarios y directivos de Primer Nivel. En caso de una discrepancia sobre la evaluación se recurrirá al Consejo del SC quien decidirá.

En cuanto a los contenidos de los convenios de desempeño se propone vincularlos explícitamente a los objetivos definidos en el marco del proceso presupuestario.<sup>[11]</sup> En este contexto se propone:

- Los CD debiesen vincularse a las prioridades y productos estratégicos de los servicios, estando estos últimos explícitamente ligados al proceso de elaboración del presupuesto y sus asignaciones, lo que requiere un vínculo directo con la DIPRES.
- Junto con definir “qué” se quiere lograr, los CD deberían establecer las competencias/conductas que se requieren (el “cómo”).
- Debe permitirse también la incorporación de aspectos complementarios que el servicio deba emprender en el período específico (licitaciones relevantes, elaboración de reglamentos, etc.).
- Los convenios debiesen contemplar distintos horizontes de tiempo: uno de mediano plazo (tres años) para los lineamientos generales y objetivos estratégicos, y otro anual para metas específicas.

En cuanto a los incentivos monetarios generales del sector público, siguiendo la propuesta del Centro de Sistemas Públicos (2016) y a Martínez (2017) se sugiere:

- Avanzar gradualmente en traspasar a la remuneración fija de los trabajadores una parte relevante del incentivo institucional.

---

[11] Se rescata también aquí la modificación incluida en la Ley N.º 20.955 que reduce el componente variable de la asignación ADP a sólo siete por ciento, introduciendo también una regla de aplicación más proporcional al cumplimiento del convenio y desligándolo de la obtención del PMG.

- Que los componentes monetarios se ligen a indicadores transversales vinculados a obligaciones de información, como la construcción y difusión de indicadores relativos a la materialización de los productos y objetivos estratégicos, ámbito en el que aún existen serios vacíos de información que urge completar.
- El monto que actualmente se vincula a indicadores estratégicos (formulario H) pasaría a remuneración fija, reduciéndose la porción variable de este componente de 7,6 a 2 por ciento aproximadamente.

Finalmente, en cuanto a los convenios de desempeño colectivo (CDC), a la fecha no existe una evaluación acabada de su funcionamiento, en buena parte porque se trata de una herramienta de gestión descentralizada para la cual no se cuenta información consolidada. Esto debiese cambiar a partir del próximo año, ya que en la actualidad los servicios están sistematizando dicha información. En ese contexto, por el momento se proponen mantener los CDC como herramienta independiente orientada a mejorar la gestión, pero con mejoras en el margen:

- Modificando sus fórmulas buscando mayor proporcionalidad en el vínculo entre sueldo y grado de cumplimiento del convenio.
- Permitiendo que los jefes de servicio puedan dar un carácter unipersonal a los convenios de los directivos de tercer nivel y otras jefaturas de similar jerarquía (ver proyecto de ley presentado en 2013 y luego retirado, Boletín N.º 9084-05).

## Características deseables para los convenios de desempeño ADP /

La calidad de los servicios a la ciudadanía y la confianza de las personas en las instituciones del Estado están directamente ligadas a la productividad de los servicios públicos y al desempeño de sus altos directivos.

Por lo mismo, es fundamental definir estándares de desempeño y monitorearlos permanentemente a fin de tomar decisiones, ya sea a nivel individual o institucional. Lo anterior en un contexto en que al evaluar el desempeño de los altos directivos necesariamente se debe atender al cometido de sus instituciones.

En términos generales, para mejorar los CD de los altos directivos se requiere centrar los esfuerzos en establecer un nuevo “proceso de gestión del desempeño”. En este contexto, es importante que siempre haya claridad respecto de “quién evalúa” (el ente rector del Servicio Civil o bien el superior jerárquico en cada institución) y de “qué y cómo se evalúa” (indicadores o metas institucionales, indicadores o metas individuales y habilidades o competencias individuales).

La evidencia comparada muestra que los esfuerzos más recientes apuntan a la promoción de diálogos de desempeño efectivos. Esto puede materializarse a través de conversaciones semi-estructuradas entre el superior jerárquico y el directivo, pero basadas en evidencia y que permitan corregir la forma de gestionar, modificar *outputs*, o priorizar definiciones estratégicas.

En el contexto chileno tenemos mucho que avanzar en esta materia. Entre las posibilidades a evaluar están:

- i / reducir los incentivos perversos del sistema para sincerar las evaluaciones y aumentar la varianza en los resultados de cumplimiento de los CD;
- ii / involucrar activamente a las autoridades competentes en la gestión del desempeño de los altos directivos;
- iii / desarrollar mecanismos para el desarrollo y la retención de talento que permitan rentabilizar mejor la inversión hecha en la selección y contratación de los directivos; y
- iv / contribuir con instrumentos útiles y ligeros a orientar el proceso de toma de decisiones, con el fin de mejorar la productividad de las instituciones públicas y la calidad de las prestaciones entregadas a la ciudadanía.

**Fuente:** Barros et al., por publicar.

## ESTABLECER UN NUEVO ESTATUTO PARA EL EMPLEO PÚBLICO /

### ¿Por qué?

Al año 2015, el personal civil del gobierno central ascendía a 265.951 personas (Rajevic, por publicar). Sin embargo, dichas personas no gozan de la misma calidad jurídica en su relación laboral con el Estado. La regulación ideada para el empleo público en Chile durante la década de los ochentas, principalmente a través de la Constitución Política, la Ley de Bases de la Administración del Estado y el Estatuto Administrativo, se estructura en torno a la planta de carrera, en la cual los funcionarios se mantienen sin importar los cambios de gobierno.

El objetivo era que cada servicio tuviese una planta definida por ley, con ingreso por medio de concurso público, ascenso por escalafón y despido restringido a malas calificaciones o infracciones graves acreditadas en un sumario. A ello se suma una fórmula excepcional (20 por ciento adicional) para empleados a contrata y la contratación puntual de honorarios. Sin embargo, ya a partir de los años noventa y especialmente acentuado durante la década del 2000, la realidad ha demostrado que las plantas no son la base del empleo público (Rajevic 2016a). Por el contrario, fórmulas legales de contratación, concebidas como excepcionales o marginales, han pasado a tener preponderancia en la realidad actual (ver cuadro 1).

Ello responde a varios factores, incluyendo la necesidad de ajustar la dotación a la realidad por sobre una normativa estática que incluye la especificación de escalafones, grados y cantidad de cupos respectivos. En la práctica, no se da prioridad a la provisión de la planta de carrera, se ha liberado el límite legal del 20 por ciento para las contrata (por normas transitorias y por ley de presupuestos), se contratan personas a honorarios para ejercer labores de funcionarios públicos y se renuevan sucesivamente los contrata y honorarios, pasando, en la práctica, a ser permanentes (Rajevic, por publicar).

Ahora bien, la flexibilidad que suponía el empleo a contrata (con contratos anuales renovables que podían ser desvinculados sin causales y sin indemnización por despido o no renovación), parece ya no ser tal, tomando en cuenta los fallos de la Corte Suprema en los últimos años aplicando las garantías del Código del Trabajo a las contrata y honorarios así como las exigencias de la Contraloría General de la República controlando la discrecionalidad en la terminación anticipada o en la falta de renovación de las contrata (Dictámenes N.º 22.766/2016 y 23.518/2016) (Rajevic, por publicar).

A este panorama se suma una dispersión en la fijación de las remuneraciones de los funcionarios, ya que además de la existencia de tres escalas distintas de remuneraciones (Escala Única de Sueldos DL N.º 249 de 1973, DL N.º 1.953 de 1977 y la Escala Fiscalizadora), existen una serie de estipendios y asignaciones que responden a distin-



**CUADRO 1 /** Personal civil del gobierno central (1) según calidad jurídica

	1995	2000	2005	2010	2015
Planta	91.965	81.732	90.316	85.547	81.644
Contrata	33.415	57.655	73.938	113.823	150.979
Hono-G	407	47	64	9	9
(2) Hono-SA	s/i	s/i	s/i	18.240	29.215
C. Trabajo	4.812(3)	3.317	2.835	3.714	4.104
TOTAL	130.599	142.751	167.153	221.333(4)	265.951

**Notas:**

1 / Incluye Administración Central, Contraloría, Poder Judicial, Congreso y Ministerio Público.

2 / Sólo incluye Administración Central más Contraloría y jornada completa. En 2015 hubo 18.362 HSA sin jornada o con jornada parcial.

3 / Ese año sólo se reportó en esta categoría a los jornales permanentes.

4 / El primer año con estadísticas oficiales de honorarios a suma alzada es 2006 (16.822).

**Fuente:** Rajevic, por publicar, a partir de DIPRES (2012:35 y 199; 2016:33 y 129).

tas normas generales o particulares y que, aun cuando concebidas como incentivos al desempeño, han pasado a ser parte integral del sueldo (Sistemas Públicos 2016).

Por otra parte, los mecanismos de evaluación de los funcionarios públicos en la práctica no permiten distinguir a funcionarios destacados de quienes necesitan fortalecer sus competencias, ni tampoco usar las calificaciones para justificar remociones (por ejemplo, no renovación de contrata con altas calificaciones). Para ello se han introducido mejoras que incentivan una mayor dispersión en las notas incluyendo medidas por medio de Chile Gestiona, del Documento de Gestión del Desempeño en el Servicio Público del Servicio Civil (2012) y de las Orientaciones para la Modificación del Reglamento Especial de Calificaciones del Servicio Civil (2016).

Respecto de las relaciones laborales, si bien la Constitución no regula específicamente la sindicalización ni la negociación colectiva de los funcionarios públicos, sí prohíbe la huelga para los funcionarios del Estado y de las municipalidades. Existen interpretaciones sobre el estatus actual de la negociación colectiva de los funcionarios públicos a la luz de la ratificación del Convenio N.º 151 de la OIT sobre la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública de 1978 (D.S. N.º 1359/2000) (ver Rajevic 2016b). A ello se suman las prohibiciones sobre sindicalización, negociación colectiva y huelga contenidas en el Código del Trabajo, en la LOCBGAE y en el Estatuto Administrativo, a pesar de la facultad de formar Asociaciones de Funcionarios (Ley N.º 19.296).

En cualquier caso, en la práctica existen negociaciones de facto (por ejemplo, en la Mesa del Sector Público que agrupa a 15 organizaciones de funcionarios) así como paralizaciones nacionales o sectoriales de los funcionarios públicos al margen de la prohibición legal. Incluso más, su ejercicio parece hacerse en condiciones más favorables que en el sector privado, en cuanto se hace exento de procedimientos, con extensiones similares a una negociación ramal y sin materias excluidas (Rivera, por publicar).

Atendiendo a esta realidad, y a la diversidad de la regulación comparada en estas materias, existen múltiples propuestas de regulación de la negociación colectiva y huelga en el sector público. Se han presentado diversas mociones parlamentarias de reforma constitucional y legal para su regulación, incluyendo: Boletín N.º 5181/2007, Boletín N.º 6218/2008, Boletín N.º 7293/2010, Boletín N.º 7581/2011, Boletín N.º 9267/2014, Boletín N.º 9370/2014 y Boletín N.º 10.369/2015. A ello se suman propuestas de la ANEF (2006) y de centros de estudios y de la academia, que proponen diversas formas de regulación: Armstrong et al. (2007), Consorcio para la Reforma del Estado (2009), Grupo Res Pública Chile (Ferreiro 2013), Rajevic (2016b) y Domínguez et al. (2016).

Finalmente, cabe hacer presente que existe un porcentaje de funcionarios que cumplen funciones que no son estrictamente públicas, y por tanto no justificarían un régimen especial distinto al del Código del Trabajo. Sin embargo, en la práctica, es difícil hacer y sostener dicha distinción. Por lo mismo, parece necesario avanzar en un nuevo régimen de empleo público que se haga cargo de las distorsiones que existen actualmente.

El Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado 2015 principia señalando que “el Estado de Chile, en un contexto de mayores demandas por calidad y oportunidades en las prestaciones que lleva a cabo, debe brindar los mejores servicios a los ciudadanos. Para ello, debe contar con servidores públicos preparados y capaces de asumir los desafíos que exige una gestión pública mucho más compleja y acorde al siglo XXI”. La actual dispersión, tanto normativa como fáctica, no permite hacer realidad dicha expectativa.

## ¿Cómo?

Se propone cambiar el régimen de empleo público por una nueva modalidad única de contratación. Como señala la OECD, los modelos puros de sistemas de empleo frente a sistemas de carrera para el empleo público parecen haberse mezclado, siendo difícil categorizar a los países en uno u otro, ya que se suelen adoptar aspectos del otro sistema para mitigar las debilidades del sistema adoptado (OECD 2006). La revisión comparada muestra que, en general, los países “procuran asegurar que el empleo público ‘no político’ cuente con rasgos comunes que promuevan el mérito, la capacidad y

la igualdad de oportunidades, tanto porque así lo declaran las normas —proscribiendo decisiones arbitrarias o discrecionales en el ingreso, promoción y destitución— como porque existen arreglos institucionales en ese sentido, como instancias de reclamación imparciales administrativas, jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales” (Rajevic 2016a).

Bajo esta inspiración, y sin cambiar el mandato constitucional de carrera funcionaria y de los principios de carácter técnico y profesional en que debe fundarse, de aseguramiento de la igualdad de oportunidades y de capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes (artículo 38 de la CPR), e incluyendo un modelo para la transición entre modelos de contratación, se propone una modificación legal con un contrato único, una suerte de camino intermedio entre la actual planta y la contrata, que busca otorgar estabilidad mas no inamovilidad, bajo los siguientes términos inspirados en Rajevic (por publicar) y Williamson (2016):

- El ingreso debe ser por concurso público, el que no debe ser engorroso sino que la ley debe contener mínimos procedimentales generales que aseguren la objetividad, transparencia e imparcialidad (simplificando la actual regulación), que pueden ser complementados con mejores prácticas y con exigencias propias para promoción.
- La carrera funcionaria se amplía con el derecho a crecer laboralmente al interior de todo el sector público, fomentando la movilidad horizontal y abriendo la promoción dentro de cualquier repartición de la administración pública. Se termina la práctica conocida como “elástico” en que se mantiene el carácter propietario del cargo en la planta de origen, debiendo renunciar a dicha planta si gana el concurso. Un porcentaje (1/3) de los cargos debe ser abierto a cualquier interesado, para no cerrar el empleo público a quienes no se iniciaron en él.
- La política de movilidad debe fomentar la promoción por mérito, basado en las evaluaciones individuales de desempeño, incluyéndola dentro de las variables que se ponderan en los concursos. Al respecto, es importante que en las políticas de desarrollo de personas de cada servicio público se fijen los procedimientos y procesos respecto de la forma de incluir la promoción por mérito (un buen ejemplo actual de ello es la Directriz de Movilidad de la Política de Desarrollo de Personas del Instituto Nacional de Propiedad Intelectual, Resolución Exenta N.º 493 del 30 de diciembre de 2015).
- La evaluación de desempeño debe combinar “Conversaciones significativas de desempeño” (Waissbluth 2016), que complementen calificaciones individuales con criterios comunes, con curvas de distribución obligatoria y a lo que debe sumarse una reforma a las comisiones de calificación.
- Durante la permanencia en el empleo, debe existir un fuerte foco en capa-

citación y en incentivos no monetarios para los funcionarios públicos, según las guías y recomendaciones en materia de gestión de personas del SC (ver propuestas previas en esta sección).

- En el tercer nivel jerárquico, se mantiene la provisión por concurso público (y no por ADP, según propuesta previa en esta sección), abierto a todos los funcionarios públicos (y no sólo los del servicio específico), o al sector privado en caso que se declare desierto por falta de candidatos idóneos.
- El jefe de servicio debe definir y publicar, cada tres años, según su plan estratégico, la estructura orgánica del servicio y cómo reorganizar las funciones acorde con ello según la dotación máxima otorgada, dentro de las restricciones presupuestarias y de los principios del *ius variandi* (ver propuestas de planificación estratégica más adelante). Ello permitirá transparentar la carrera que pueden hacer los funcionarios al interior del servicio, cuestión que hoy en la práctica no existe por el uso de contrata y honorarios.
- La terminación de la relación laboral debe evitar caer en los dos extremos actuales: arbitrariedad e inamovilidad. Para lo cual se propone que la terminación pueda hacerse por:
  - mal desempeño fehacientemente acreditado en calificaciones anuales,
  - necesidades del servicio según causales verificables (siguiendo el modelo de la Superintendencia de Medio Ambiente y de Educación) con indemnización (o con seguro de desempleo),
  - por sumario, con un procedimiento disciplinario simplificado.
- Se debe incluir la edad normal de jubilación como parte del retiro de los funcionarios públicos.
- Se mantiene la posibilidad de contratar personal temporal con un nombramiento fundamentado y con extinción automática del vínculo. Deben crearse categorías remuneracionales que eviten la arbitrariedad en la fijación de sus sueldos.
- Respecto de la negociación colectiva, existen diversas alternativas. Una opción es formalizar la negociación colectiva sólo en relación al reajuste del sector público, enfocándola en el nivel nacional, entre la DIPRES y las Asociaciones de Funcionarios o Confederaciones de Asociaciones más representativas. Esto sin posibilidad de huelga. Sin embargo, otra alternativa es extender la regulación de la negociación colectiva a nivel de servicios públicos para discutir las condiciones de trabajo entre el jefe de servicio y la asociación de funcionarios respectiva, pero con supervigilancia de la DIPRES para mantener la coherencia a nivel de la administración pública y controlar presiones de gasto. Junto con ello, deben regularse las materias excluidas de la negociación (decisiones propias de las políticas públicas que

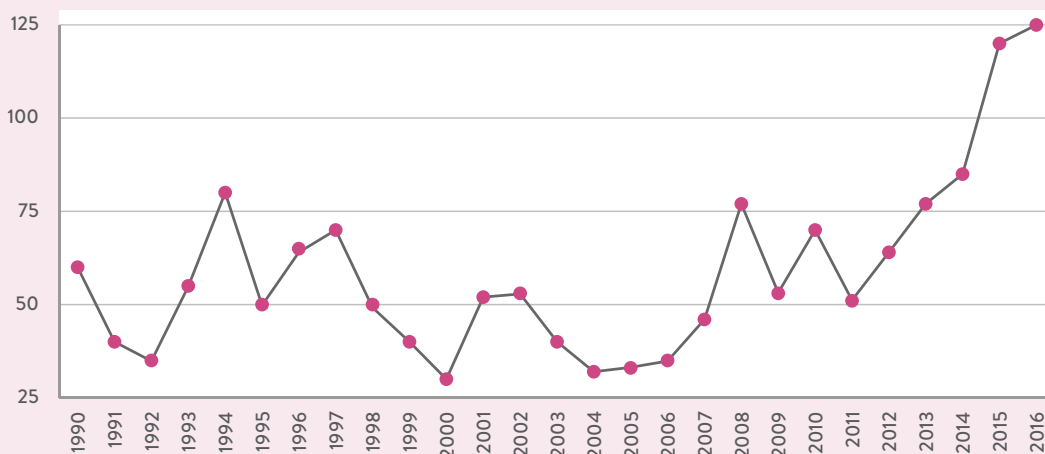
afecten derechos de las personas) y se debe fijar una prohibición de negociar colectivamente para las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad y para Gendarmería así como también para los funcionarios de exclusiva confianza y quienes han sido nombrados bajo el sistema ADP. En caso de que la negociación colectiva a nivel de servicio público no culmine en acuerdo, se procederá al arbitraje forzoso para resolver. En cualquier caso, toda paralización fuera de la regulación deberá ser sancionada.

La transición al nuevo modelo de contratación de los funcionarios públicos debe realizarse por medio de que las nuevas contrataciones deban adherir al nuevo régimen al igual que para la renovación de las contrataciones. Además, se debe abrir la posibilidad de que los funcionarios de planta que quieran voluntariamente adherirse a éste puedan hacerlo. Se debe acompañar la transición con incentivos al retiro.

### Relaciones laborales en el sector público /

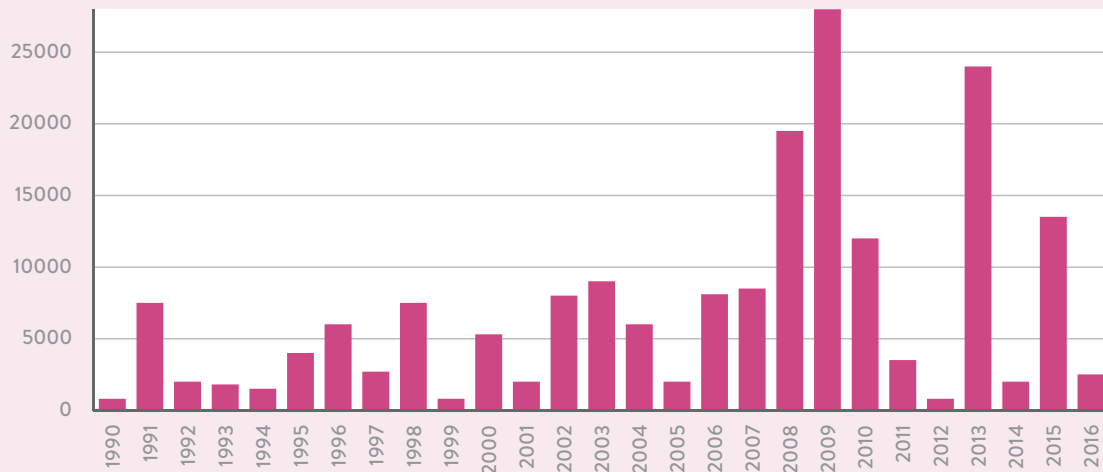
Durante el período 1990-2016, las relaciones laborales en el sector público han mostrado ciertos períodos de mayor conflictividad. En 1994, una vez entrada en vigencia la Ley de Asociaciones, tuvo lugar un número excepcionalmente alto de paralizaciones respecto de los años anteriores. Un segundo año especialmente conflictivo fue 2008, en que se pasó de un poco más de 25 paros al año a 75 paralizaciones. Luego, a partir del 2011, se inicia un rápido crecimiento del número de paralizaciones, con sobre 75 paros en el año 2013, los que han continuado aumentando durante los últimos años. Como muestra la figura a continuación, en los años 2015 y 2016 se han sostenido alrededor de 125 paralizaciones al año, las cifras más altas desde el retorno a la democracia.

FIGURA 1 / Número de huelgas (1990 – 2016) Sector público



Ahora bien, desde el punto de vista del número de trabajadores promedio comprometidos, el año 2009 es el más conflictivo, con sobre 25.000, seguido por el año 2013, con sobre 20.000. Ello producto de paros nacionales, que han sido menos frecuentes en los años siguientes. Sin perjuicio de lo anterior, las paralizaciones en los últimos años han aumentado en virulencia, como fue el caso de la huelga del Registro Civil en el año 2015.

**FIGURA 2 / Promedio de trabajadores comprometidos en huelgas (1990 – 2016) Sector público**



*Fuente:* Rivera, por publicar.