

# CONSEJO ASESOR PERMANENTE PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

SEGUIMIENTO DE LA AGENDA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

CAPÍTULO 1. PERSONAS EN EL ESTADO

Santiago de Chile, enero de 2021

## Contenidos

I.	Introducción	2
II.	Aspectos Metodológicos	4
III.	Seguimiento de Compromisos: Personas en el Estado	6
A.	Cumplimiento de Compromisos	6
B.	Reflexiones y Propuestas del Consejo de Modernización del Estado	12
IV.	Conclusiones y Resumen sobre Modernización en Personas en el Estado	20

## I. Introducción

El Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado tiene como objetivo asesorar al Presidente en materias de reforma al Estado, actuando como órgano consultivo, aportando visión de largo plazo, transversalidad, sentido de urgencia y continuidad al proceso de modernización. Este organismo, creado mediante Decreto Supremo está formado por 12 consejeros y un Presidente del Consejo, todos nombrados por el Presidente de la República, además cuenta con un Secretario Ejecutivo. El Consejo se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Dentro de sus atribuciones está la de hacer seguimiento a la Agenda de Modernización del Estado impulsada por el Gobierno, con el objeto de dar cuenta de sus avances y, también, advertir oportunamente cuando existan dificultades para alcanzar objetivos o concretar iniciativas propuestas.

El Consejo considera que, para alcanzar una buena gestión del Estado en un proceso de mejora continua, su función debe estar orientada por los siguientes principios:

1. Eficacia y Eficiencia: Entendiendo por lo primero el cumplimiento de objetivos y, lo segundo, hacerlo con la menor cantidad de recursos posibles.
2. Calidad en la Gestión del Estado: Se entiende una gestión de calidad como el enfoque que utiliza técnicas gerenciales para incrementar la rentabilidad de los servicios públicos, orientado al “ciudadano-cliente” y a la mejora continua, esto es, implantando mejoras y midiendo los resultados.<sup>1</sup>
3. Probidad y Transparencia: En este contexto, el concepto probidad consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular (Artículo 54 Ley 18.575); mientras que el principio de transparencia de la función pública consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos y en facilitar el acceso a cualquier persona a esa información a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca (Artículo 4 Ley 20.285).
4. Responsabilidad Fiscal: Se relaciona con la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros públicos en pos de los objetivos definidos por una institución y/o programa.

Estos principios que se erigen como pilares fundamentales de una buena gestión del Estado, a su vez, responden a una finalidad última del Estado que es estar al servicio de la persona humana y promover el bien común, cuestiones que hoy contemplan tanto la Constitución (Artículo 1° inciso 4)

---

<sup>1</sup> Definición basada en Ruiz López, Joaquín S. Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 54, octubre, 2012, pp. 63-94 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533686003.pdf>

como las Bases de Administración del Estado (Artículo 3° de la Ley 18.575 Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado).

En este contexto y a la luz de estos principios es que el Consejo realiza el Seguimiento de la Agenda de Modernización del Estado<sup>2</sup>, en el entendido que toda iniciativa que se impulse para modernizar el Estado, debe contribuir al fortalecimiento de estos pilares a través de la gestión pública.

El Consejo abordará todos los macrotemas y las estrategias transversales contenidos en la Agenda de Modernización del Estado, realizando un seguimiento de los avances en estos ámbitos durante el actual gobierno. Se darán a conocer los reportes parciales por macrotema según se avance en la revisión de cada uno de ellos. Actualmente, se está trabajando en el análisis de los temas Personas en el Estado, Descentralización, Transparencia y Probidad, y Mejor Gestión del Estado. En este documento se presentará el análisis del primero de ellos.

Para abordar el tema de **Personas en el Estado**, el Consejo Permanente para la Modernización del Estado realizó una propuesta a S.E., el Presidente de la República, en una carta con fecha 31 de diciembre de 2019, en donde plantea los elementos fundamentales que, según este órgano, conforman el Empleo Público y sus desafíos en el contexto socio-económico y político actual. El Consejo, además de realizar un breve diagnóstico, plantea una serie de objetivos en torno a este tema, entre los que se cuentan contar con un nuevo régimen único para quienes se desempeñan en la Administración Central del Estado; favorecer la meritocracia; y velar por la continua profesionalización de los funcionarios públicos, a partir del desarrollo de competencias y habilidades, así como su movilidad dentro de los organismos del Estado.

En la carta mencionada, el Consejo expresa que el más necesario de todos los cambios es la implementación del régimen único de contratación, estableciendo un nuevo vínculo laboral entre las personas y el Estado. Este nuevo régimen debiese cubrir el ciclo laboral completo del funcionario, esto es, desde el *ingreso*, definiendo un sistema único de ingreso orientado al mérito; *evaluación*, simplificando y mejorando el sistema de calificaciones; creando un sistema integral de *capacitación*; vinculando las *remuneraciones* al grado asociado al cargo y no a la persona; y manteniendo las causales de *desvinculación*, aunque contemplando una indemnización por años de servicio como en el código del trabajo, en casos excepcionales.

A continuación, en este documento se presenta el seguimiento que ha realizado el Consejo sobre las iniciativas de la Agenda de Modernización del Estado en torno al tema **Personas en el Estado** y luego el Consejo expone sus reflexiones y propuestas en este ámbito.

---

<sup>2</sup> <https://modernizacion.gob.cl/>

## II. Aspectos Metodológicos

- Levantamiento de información

Para elaborar este documento se tomaron tres fuentes de información:

- **Revisión Documental y de Datos:** Se revisaron, entre otros, los principales documentos proporcionados por la Secretaría de Modernización, particularmente, el Informe de Avance de la Agenda de Modernización del Estado (agosto 2020), aquellos puestos a disposición del Consejo por los directivos públicos encargados de las iniciativas, las propuestas de think tanks y los análisis de organismos internacionales (documentos y estadísticas).
- **Reuniones/Presentaciones:** Se solicitó a los encargados de las iniciativas realizar una breve presentación sobre los avances en su desarrollo. En estas instancias los Consejeros, se informan, comentan, plantean inquietudes respecto a las propuestas del Gobierno en cada tema.

En el caso de Personas en el Estado, se invitó al Director Nacional del Servicio Civil, quien presentó los avances en los proyectos de ley que está preparando el Gobierno, tanto en materia de ADP como de Empleo Público.

Presentación	Presentador/a	Cargo
"Personas en el Estado"	Alejandro Weber	Director Nacional del Servicio Civil y Presidente del Consejo de Alta Dirección Pública

- **Entrevistas/Grupos de Discusión:** Asimismo, se invitó a expertos de cada tema para complementar con la mirada de actores involucrados desde el sector público, la academia o sector privado.

En el ámbito de Personas en el Estado, se convocaron jefes de servicio en ejercicio, al presidente de la Agrupación Nacional de Funcionarios Fiscales, y un experto que ha asesorado procesos en el Estado.

Experto/a	Cargo
José Pérez	Presidente de la ANEF
Vivien Villagrán	Superintendente de Casinos de Juegos
Felipe Bettancourt	Director Nacional de FOSIS

Marcelo Mosso	Director Nacional de FONASA
Rafael del Campo	Centro de Sistemas Públicos – DII U. de Chile

☐ Focos del análisis

Para realizar el seguimiento de la Agenda de Modernización del Estado, se analizan las iniciativas desde dos perspectivas:

- 1) En primer lugar, se presentan los **avances** directos en el cumplimiento de los compromisos suscritos en la Agenda por tema y subtema. También, se analiza aquí cómo se alinean estas iniciativas con los principios de una buena gestión del Estado, mencionados más arriba. Asimismo, si corresponde, se hace la relación entre las iniciativas y las diversas propuestas específicas de expertos, think tanks y el propio Consejo.
- 2) En segundo lugar, el Consejo presenta sus **reflexiones y propuestas** en torno al tema en análisis, las iniciativas, propiamente tales, y los desafíos futuros en este ámbito.

### III. Seguimiento de Compromisos: Personas en el Estado

#### A. Cumplimiento de Compromisos

##### a. Servicio Civil y Alta Dirección Pública

##### i. Resumen compromisos

Iniciativa Principal	Organismo ejecutor	Tipo de medida requerida
Cuerpo de Directivos Públicos	Dirección Nacional del Servicio Civil	Legal
Movilidad y desarrollo para Altos Directivos Públicos	Dirección Nacional del Servicio Civil	Legal
Academia de Servicio Civil	Dirección Nacional del Servicio Civil	Gestión

Fuente: Agenda de Modernización del Estado, Gobierno de Chile (julio, 2019)

##### ii. Avances en la implementación de iniciativas

En lo que respecta a la Alta Dirección Pública, el Gobierno está elaborando un proyecto de ley para la expansión del Sistema de ADP y perfeccionamiento del Servicio Civil. Esta propuesta, la cual fue presentada en forma resumida al Consejo<sup>3</sup>, tiene cuatro componentes:

- Selección de los directorios de las empresas del sistema de Empresas Públicas a través del sistema de ADP;
- Selección de cargos Municipales a través del sistema de ADP (6-8 cargos de II nivel jerárquico);
- Selección de cargos de Gobiernos Regionales a través del sistema de ADP (4-5 cargos de II nivel jerárquico);
- Más atribuciones para el Servicio Civil, para que pueda: instruir y coordinar capacitaciones en el Estado (Campus Servicio Civil), supervisar el ingreso por mérito y perfeccionar Convenios de Desempeño ADP.

Se considera que el proyecto que se está elaborando cubre parte de lo comprometido en la medida que amplía y perfecciona el sistema de ADP, pero no queda claro si aporta a la creación de un cuerpo de directivos públicos y a su movilidad, aspecto que fue considerado en las propuestas de expertos (ver Cuadro 1). En lo que refiere a la movilidad, es importante aclarar que, como se verá más adelante, sí existen iniciativas que la facilitan en el proyecto de ley de Nuevo Empleo Público, no obstante, no suficientemente explícitas en lo que refiere a Directivos.

<sup>3</sup> El Gobierno está trabajando en la formulación del proyecto de ley, cuyo borrador no es público aún. Se espera ingresarlo al Congreso a inicios de 2021.

**Cuadro 1: Opinión Expertos - ADP**

“[...] establecer una “carrera” de los servidores públicos, de manera que quienes ingresen al SADP no sólo tengan en su horizonte dirigir un determinado servicio público, sino que también la expectativa de desarrollarse al interior de la administración del Estado. Con el tiempo, por ejemplo, podrían pasar de dirigir servicios pequeños a otros más complejos”.

GESTIÓN DE PERSONAS EN EL ESTADO  
Centro de Estudios Públicos / Chile21 / Espacio Público / Libertad y Desarrollo  
Diciembre de 2018

Además, en lo relacionado a la creación de una Academia de Servicio Civil y con ese mismo espíritu, se creó el Campus Servicio Civil, que consiste en una plataforma transversal de formación para servidores públicos, que les permite acceder en forma simple y ágil a programas de formación de habilidades para entregar mejores servicios a la ciudadanía. Lo anterior se considera un avance, aunque todavía no se cuenta con un sistema de capacitación integrado y vinculado a la carrera funcionaria, como ocurre en otros países (ver cuadro 6 en la sección siguiente).

Por otra parte, en lo que refiere a avances por vía administrativa o de gestión, en el documento de seguimiento de la Agenda del propio Gobierno<sup>4</sup> se declara que el 2019 se logró la mayor cobertura de cargos directivos seleccionados por mérito, alcanzando los 4.962 cargos. Además, mejoraron indicadores de eficiencia y calidad del sistema, reduciendo los costos directos de los concursos, incrementando la participación femenina, aumentando los candidatos con magister y doctorado, reduciendo la rotación por desvinculación y reduciendo la cantidad de concursos desiertos. Todos estos datos se publican en <https://datosabiertos.serviciocivil.cl/>, lo que aporta a la transparencia del sistema.

b. Empleo Público y Gestión de Personas

i. Resumen de compromisos

Iniciativa Principal	Organismo ejecutor	Tipo de medida requerida
Modernizar estatuto de empleo público	Ministerio de Hacienda / Dirección Nacional del Servicio Civil	Legal
Simplificación sistemas de calificaciones	Ministerio de Hacienda / Dirección Nacional del Servicio Civil	Legal

Fuente: Agenda de Modernización del Estado, Gobierno de Chile (julio, 2019)

ii. Avances en la implementación de iniciativas

Por su parte, para el tema de Empleo Público, también, se está elaborando un proyecto de ley que tiene cinco componentes:

<sup>4</sup> Informe de Seguimiento de la Agenda de Modernización del Estado, Gobierno de Chile (agosto 2020).



- Indemnización por años de servicio para funcionarios públicos;
- Mérito en el ingreso a todos los cargos públicos;
- Movilidad horizontal para funcionarios públicos, entre instituciones;
- Regulación del teletrabajo (distinguiendo contexto de pandemia a situación normal);
- Formalizar la figura de asesores de gobierno, delimitando su rol.

En enero de 2021, el Ministerio de Hacienda ha comenzado una consulta pública para recoger la opinión de los distintos actores sociales respecto a las modificaciones que incluirá el anteproyecto de Empleo Público. En la minuta de posición que acompaña a esta consulta<sup>5</sup> se explica, brevemente, cuál es la motivación de realizar este proyecto y cuáles son sus ejes centrales.

En particular, se señala que el proyecto de ley “termina con la precarización del empleo público”, regulando el empleo a Contrata, dándole un carácter de indefinido y entregando una indemnización en el caso de desvinculación. También, el documento dice que “permite generar reales oportunidades de desarrollo” a los funcionarios públicos, promoviendo la movilidad y mejorando la calidad de las capacitaciones. Por otra parte, “establece una separación nítida entre los funcionarios de gobierno [...] de funcionarios de Estado”, distinguiendo que los primeros son cargos de confianza del gobierno de turno, mientras que los segundos no deberían estar sujetos a los vaivenes de los cambios políticos. Asimismo, el proyecto pretende “hacer más exigente el ingreso al Estado a través de procesos de mérito como regla general y supervisados por el Servicio Civil”, generando más confianza en la ciudadanía.

Adicionalmente, el ante proyecto de ley que está siendo sometido a consulta incluye mejorar el sistema de evaluación del desempeño; sancionar de manera efectiva las faltas a la probidad, maltrato y acoso laboral y sexual; y regular el teletrabajo en el contexto del empleo público.

Si bien este proyecto aún no se presenta al Congreso para iniciar su trámite legislativo, sus contenidos dan cuenta del compromiso de modernizar el estatuto de empleo público, abarcando una gran cantidad de temas que se alinean a las propuestas que han realizado los expertos y el propio Consejo (ver Cuadro 2).

Es importante señalar que el Consejo valora la consulta pública que está actualmente en proceso, ya que permite a toda la ciudadanía participar y opinar respecto a la pertinencia de estos contenidos.

### **Cuadro 2: Opinión Expertos - Empleo Público**

*“[...] se propone un sistema único de ingreso, consistente en un concurso público que observe los siguientes principios: a) Orientación al mérito. El sistema debe generar las condiciones para que, a través del concurso, sean electos los candidatos mejor calificados para el cargo concursado”.*

*“[...] la desvinculación por alguna de las razones mencionadas anteriormente, dará origen al pago de la*

---

<sup>5</sup> Minuta de posición. Consulta pública para un nuevo anteproyecto de ley sobre empleo público al servicio de la ciudadanía. Ministerio de Hacienda (enero de 2021).

*indemnización por años de servicio que se aplica actualmente en el Código del Trabajo [...]*

*“[...] crear una categoría jurídica especial para los asesores de las autoridades, de manera que se distingan de los funcionarios de carrera, transparentando quienes y cuantos son en cada caso. Cabe fijar un límite que incluya un tope en el número de asesores, aplicable a ministerios y servicios, aunque diferenciadamente, de tal manera que sea más restrictivo respecto de estos últimos”.*

Gestión de Personas en el Estado  
Centro de Estudios Públicos / Chile21 / Espacio Público / Libertad y Desarrollo  
Diciembre de 2018

*“El más necesario de todos los cambios es la implementación del régimen único de contratación, estableciendo un nuevo vínculo laboral entre las personas y el Estado. [...] se propone que este nuevo régimen cubra el ciclo laboral completo del funcionario:”. Ingreso: definición de un sistema único de ingreso orientado al mérito. [...] Desvinculación con indemnización: se propone que en casos excepcionales, de existir una desvinculación cuyo origen no se encuentre en las causales establecidas en el Estatuto Administrativo, se deberá proceder tal como en el Código del Trabajo, con una indemnización por años de servicio”.*

Propuesta del Consejo Asesor Permanente  
para la Modernización del Estado a S.E. para reformar el Empleo Público  
31 de diciembre de 2019

Asimismo, los contenidos del proyecto de ley serían coherentes con los principios de eficacia, eficiencia y calidad, en la medida que se amplía la selección de funcionarios públicos a través del mérito y, también, hace más transparente el sistema, regulando la contratación de asesores.

En lo que refiere a cambios en materias de gestión, en la misma línea y buscando que el ingreso al empleo público sea como regla general a través de concursos públicos abiertos y competitivos, basados en mérito, en 2019 se alcanzó la mayor cifra histórica de postulaciones a empleos que ofrece el Estado a través de la plataforma [www.empleospublicos.cl](http://www.empleospublicos.cl), administrada por el Servicio Civil, lo que facilita la búsqueda de empleo de la ciudadanía<sup>6</sup> y contribuye a la transparencia del sistema.

Por otra parte, no es claro cuáles han sido los avances en el compromiso relativo a la simplificación de los sistemas de calificaciones. En la Agenda de Modernización dice que esta materia se abordará a partir de cambios legales, pero no se enuncia como tema de los proyectos de ley en elaboración.

---

<sup>6</sup> Informe de Seguimiento de la Agenda de Modernización del Estado, Gobierno de Chile (agosto 2020).

**Cuadro 3: Empleo Público en Chile**

Según los datos que publica la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en su Anuario Estadístico del Empleo Público en el Gobierno Central 2011-2019, al 2019 el Gobierno Central contaba con 378.660 funcionarios públicos.

**Según Grupos de Interés**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>252.345</b>	<b>268.021</b>	<b>278.928</b>	<b>302.989</b>	<b>315.555</b>	<b>321.213</b>	<b>335.843</b>	<b>367.581</b>	<b>378.660</b>
DOTACIÓN	210.398	216.609	223.733	231.717	243.172	255.155	278.254	299.992	317.823
FUERA DE DOTACIÓN	41.947	51.412	55.195	71.272	72.383	66.058	57.589	67.589	60.837
<b>RESTO DEL GOBIERNO CENTRAL</b>	<b>143.889</b>	<b>152.051</b>	<b>156.142</b>	<b>167.801</b>	<b>173.826</b>	<b>176.655</b>	<b>185.268</b>	<b>188.929</b>	<b>195.780</b>
DOTACIÓN	117.029	120.236	124.418	127.912	134.929	138.149	152.721	157.330	165.668
FUERA DE DOTACIÓN	26.860	31.815	31.724	39.889	38.897	38.506	32.547	31.599	30.112
<b>SERVICIOS DE SALUD</b>	<b>108.456</b>	<b>115.970</b>	<b>122.786</b>	<b>135.188</b>	<b>141.729</b>	<b>144.558</b>	<b>150.575</b>	<b>167.701</b>	<b>171.682</b>
DOTACIÓN	93.369	96.373	99.315	103.805	108.243	117.006	125.533	131.985	141.316
FUERA DE DOTACIÓN	15.087	19.597	23.471	31.383	33.486	27.552	25.042	35.716	30.366
<b>SERVICIOS LOCALES DE EDUCACIÓN</b>	-	-	-	-	-	-	-	<b>10.951</b>	<b>11.198</b>
DOTACIÓN	-	-	-	-	-	-	-	10.677	10.839
FUERA DE DOTACIÓN	-	-	-	-	-	-	-	274	359

Fuente: Anuario Estadístico del Empleo Público en el Gobierno Central 2011-2019. DIPRES (julio 2020).

En lo que refiere a la calidad jurídica de los contratos del 2019, observamos en la siguiente tabla que el 69% corresponde a contrata, calidad contractual que alcanzaba un 58% en 2011. Por otra parte, solo un 28% tiene un contrato de planta en 2019, tipo de contrato que en 2011 alcanzaba un 40%. En cuanto a la desagregación por sexo, se observa que el 60% de los funcionarios en el nivel central son mujeres en 2019; en 2011 las mujeres representaban un 57%.

Según	Calidad		Jurídica					y		Sexo
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
<b>CALIDADES JURÍDICAS</b>										
PLANTA	84.474	84.747	84.185	83.159	83.270	83.309	83.304	85.101	88.288	
CONTRATA	121.943	127.665	135.361	144.449	155.827	167.698	190.625	207.090	218.165	
OTRAS CALIDADES JURÍDICAS	3.981	4.197	4.187	4.109	4.075	4.148	4.325	7.801	11.370	
<b>Total Dotación</b>	<b>210.398</b>	<b>216.609</b>	<b>223.733</b>	<b>231.717</b>	<b>243.172</b>	<b>255.155</b>	<b>278.254</b>	<b>299.992</b>	<b>317.823</b>	
<b>MUJERES</b>										
PLANTA	44.771	44.952	44.296	43.606	43.327	43.711	43.976	45.852	48.184	
CONTRATA	74.782	78.367	83.608	89.239	96.054	103.965	118.826	129.979	137.400	
OTRAS CALIDADES JURÍDICAS	1.004	1.156	1.202	1.184	1.200	1.225	1.314	4.073	6.677	
<b>Total Mujeres</b>	<b>120.557</b>	<b>124.475</b>	<b>129.106</b>	<b>134.029</b>	<b>140.581</b>	<b>148.901</b>	<b>164.116</b>	<b>179.904</b>	<b>192.261</b>	
<b>HOMBRES</b>										
PLANTA	39.703	39.795	39.889	39.553	39.943	39.598	39.328	39.249	40.104	
CONTRATA	47.161	49.298	51.753	55.210	59.773	63.733	71.799	77.111	80.765	
OTRAS CALIDADES JURÍDICAS	2.977	3.041	2.985	2.925	2.875	2.923	3.011	3.728	4.693	
<b>Total Hombres</b>	<b>89.841</b>	<b>92.134</b>	<b>94.627</b>	<b>97.688</b>	<b>102.591</b>	<b>106.254</b>	<b>114.138</b>	<b>120.088</b>	<b>125.562</b>	

Fuente: Anuario Estadístico del Empleo Público en el Gobierno Central 2011-2019. DIPRES (julio 2020).

El Consejo reconoce y valora los avances en lo que refiere a Personas en el Estado y, tal como se presenta en esta sección, las iniciativas propuestas en la Agenda, efectivamente, dan cuenta de los principios orientadores respecto a lo que debería ser una buena gestión del Estado y hacia dónde debiese ir un Estado moderno en nuestros tiempos. No obstante, en este ejercicio de seguimiento de la Agenda, el Consejo pudo advertir la existencia de espacios donde se podría avanzar de mejor forma hacia la consolidación de la modernización del Estado, asuntos que se abordan en la próxima sección.

## **B. Reflexiones y Propuestas del Consejo de Modernización del Estado**

A continuación, se plantean algunas sugerencias que, sin perjuicio de ir más allá de la Agenda de Modernización del Gobierno, el Consejo estimó conveniente formular con el objeto de hacer propuestas de mejora para las próximas etapas.

A partir de las reuniones sostenidas con encargados gubernamentales y expertos, el Consejo identificó algunos temas que resultan críticos para abordar globalmente la modernización en materia de Personas en el Estado. Dentro de estos temas hay propuestas del Consejo en torno a cuestiones relativas a cómo enfrentar dificultades u obstáculos de las iniciativas que están contenidas en la Agenda; y reflexiones acerca de las expectativas y desafíos de futuro que el Consejo visualiza, tanto para el corto como para el largo plazo.

A continuación, estos temas se organizan por ámbito y/o problemática.

### ***Nuevo Empleo Público: Avances, riesgos y discusión en torno al proyecto de ley propuesto por el Gobierno***

El Consejo conoció en términos generales, el proyecto de ley que va a presentar el ejecutivo en los próximos meses respecto y ésta se trataría de la mayor reforma en estos asuntos desde la ley de “Nuevo Trato Laboral” del 2003. A partir de esa presentación, de carácter general, es posible advertir que, si bien es ambicioso y aborda aspectos importantes para mejorar la calidad y equidad del empleo en el sector público, es probable que el proyecto no tenga todo el apoyo transversal requerido, dada la cantidad y complejidad de las iniciativas que incorpora, lo que hace prever una tramitación larga o incluso su interrupción por el cambio de gobierno.

En este sentido, el Consejo señala la conveniencia de diseñar una estrategia política que, entre otras cosas, suponga la separación de temas en normativas de más corto plazo (leyes cortas), generando mayor conocimiento y confianzas en los equipos que evalúan las propuestas para cada tema, de manera tal que se realice la discusión y el despacho de iniciativas legales en forma más expedita. Lo anterior requiere generar un proceso de conversación y diálogo con actores clave como, por ejemplo, la ANEF. Lo anterior con el objeto de dar a conocer y discutir anticipadamente las iniciativas, considerando los roles estratégicos que estos actores deben cumplir para dar viabilidad a los cambios en los plazos propuestos.

Por otra parte, el Consejo advierte la necesidad de realizar un análisis y reflexión más profunda respecto a una solución más completa sobre el empleo público, aparte del nuevo régimen de contratación que modifica la modalidad de contrata y establece una indemnización por años de servicio. Si bien parece evidente que avanzar hacia un régimen único de contratación es clave para lograr legitimidad y mérito en el ámbito de Personas en el Estado, a través de las entrevistas realizadas y estudios disponibles (ver Cuadro 4) se han identificado una serie de problemáticas que

son igualmente relevantes para mejorar y modernizar la situación contractual de los empleados públicos. Por ejemplo, asegurar ingreso por mérito, equidad en las remuneraciones, la posibilidad de movilidad transversal y de desarrollar una carrera funcionaria, y la posibilidad de capacitarse para este desarrollo, por nombrar algunos. En este sentido, parece apropiado avanzar de forma más sustantiva en todos estos frentes, de forma tal que se potencien entre sí.

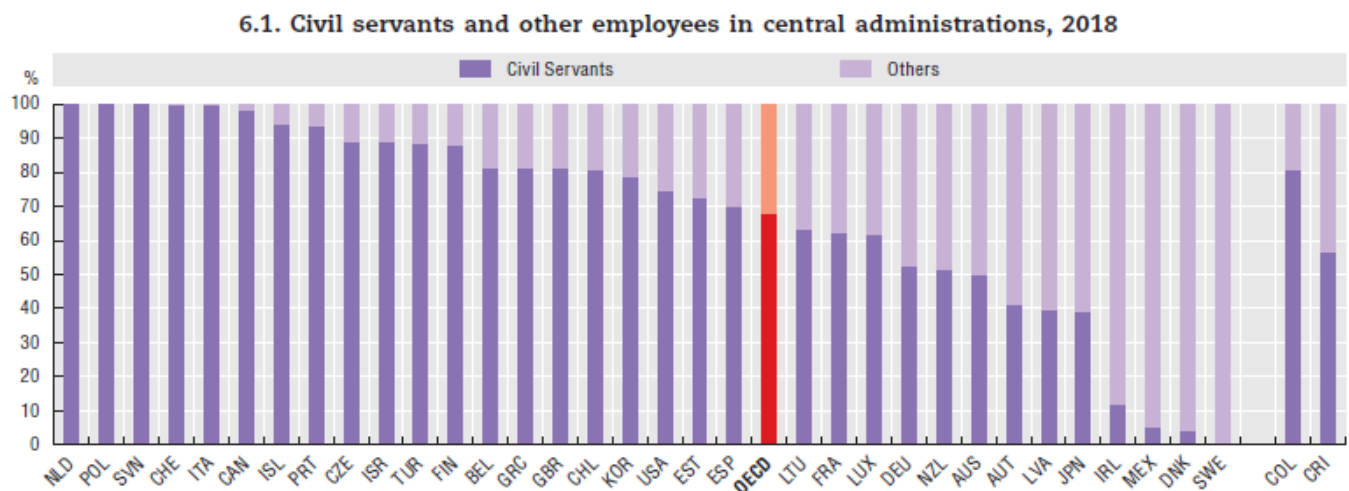
El Consejo valora el avance en esta línea que realiza la propuesta de anteproyecto de ley y la consulta pública actualmente en curso. Los ámbitos que abarcaría el proyecto van en la línea de lo propuesto por el Consejo y abordaría las problemáticas señaladas.

**Cuadro 4: Empleo Público en Países OCDE**

La mayoría de los países que son parte del OCDE tienen más de una modalidad contractual dentro de sus Gobiernos. En general, existe una modalidad de servidor público y otro externo con un trato asimilable al sector privado. Según el documento *Government at a Glance*, publicado por la OCDE el 2019<sup>1</sup>, esta diferencia contractual puede implicar inequidades salariales, de seguridad, de evaluación de desempeño y de acceso a capacitación, entre otras. También, puede tener impactos en la efectividad de los sistemas de empleo público para atraer y mantener profesionales capacitados. En este estudio se afirma que: *“Si se utilizan bien, las diferentes modalidades de empleo pueden dar a los servicios públicos la flexibilidad que necesitan para desarrollar y gestionar una fuerza laboral con la gama adecuada de habilidades. Sin embargo, sin una comprensión clara de la combinación ideal de modalidades y contratos laborales para las diversas funciones ocupacionales, las administraciones públicas corren el riesgo de fragmentar su mercado laboral interno”*.

1. OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

En el gráfico siguiente se observan la distribución entre las modalidades de contratación, servidor público y otro, para los países de la OCDE.



Fuente: OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.

***La Dirección Nacional del Servicio Civil debe tener un rol más preponderante en la gestión de personas en el Estado***

Es una visión compartida que la DNSC ha realizado avances sustantivos en lo que refiere a la ADP y, también, en transparentar y hacer más eficientes los procesos de reclutamiento y selección para grados menores. No obstante, el Consejo observa que el liderazgo del Servicio Civil en la gestión de personas en el Estado es, todavía, bastante limitado. En entrevistas realizadas y documentos de organismos expertos (ver Cuadro 5), se identifica la necesidad de que el Servicio Civil entregue mayor apoyo y soporte para solucionar temas transversales, y para generar capacidades de manejo estratégico y operativo de los recursos humanos dentro de los servicios públicos.

**Cuadro 5: Opinión Expertos - Fortalecer la DNSC**

*“Además de seleccionar, reclutar, monitorear y asesorar a los altos directivos públicos, el SC debería ocuparse con mayor intensidad del conjunto de personas que trabajan para el Estado. Así, por ejemplo, se debería continuar profundizando el rol rector del SC, en el sentido de orientar y definir los estándares y marcos mínimos para la gestión de dichas personas”.*

Gestión de Personas en el Estado  
Centro de Estudios Públicos / Chile21 / Espacio Público / Libertad y Desarrollo  
Diciembre de 2018

*“[Recomendación #7] Fortalecer la asesoría y el monitoreo del Servicio Civil a aquellas instituciones con bajo desempeño en sus prácticas de gestión de personas, para reducir la heterogeneidad que existe al respecto en el Estado.”*

Encuesta Nacional de Funcionarios en Chile: Evidencia para un Servicio Público más Motivado, Satisfecho, Comprometido y Ético. Dirección Nacional del Servicio Civil (Schuster et al., 2019)

En esta lógica, el Consejo propone que se debería consolidar el rol de la DNSC en materias de gestión de personas en el Estado a través de la estandarización de procesos que hoy quedan supeditados a la iniciativa y liderazgo de los jefes de servicio (como, por ejemplo, la utilización de software específicos para el pago de remuneraciones, o el manejo de las horas extra), careciéndose de una política global de Estado. Un posible camino a seguir en este sentido es la creación de un Consejo de Gestión de Personas, haciendo un símil al Consejo de ADP, que solucione de manera general una serie de problemáticas operativas que son transversales en los servicios públicos.

Un Consejo de Gestión de Personas podría ser de utilidad no sólo para entregar lineamientos generales para el sector público, también podría velar por el cumplimiento y mantención de ciertas

prácticas en la administración pública de forma más permanente, entregándole mayor estatus estratégico a esta función dentro de los Servicios.

Otra fórmula podría ser extender las atribuciones del Consejo de ADP, es decir, un Consejo que abordara ambos ámbitos, para no duplicar funciones o, eventualmente, enfrentar problemas de competencia o descoordinación en algún ámbito. Esta opción requeriría ampliar la institucionalidad del Consejo, para que tuviera potestad sobre otros Servicio Públicos en materias de gestión de personas.

En cualquier caso, el Consejo advierte la necesidad ineludible de fortalecer el rol de la DNSC en la gestión de personas en el Estado, tomando en cuenta todo el ciclo de la carrera funcionaria y no sólo en procesos de reclutamiento y selección.

#### Cuadro 6: Modelos de Servicio Civil, las experiencias de Canadá y Corea

##### Public Service Commission - Canadá

La Comisión de Servicio Público de Canadá (Public Service Commission - PSC) es responsable de salvaguardar un servicio público basado en el *mérito*, *representativo* y *no partidista*, para servir a los canadienses. Además, gestionan las herramientas para el reclutamiento del servicio público, proveyendo un portal único para acceder a las oportunidades de empleo público.

La PSC es una agencia independiente que reporta sobre su mandato directamente al Parlamento. Es responsable, también, por asegurar los valores de un Servicio Público profesional, esto es, competencia, no partidismo y representatividad.

Bajo un sistema de personal delegado normado en el Acta de Empleo del Servicio Público, la PSC cumple su mandato a través de:

- Apoyar a los departamentos y agencias en la contratación de individuos calificados en el servicio público.
- Supervisar y asegurar la integridad en la contratación en el servicio público; incluyendo el mantenimiento e interpretación de datos sobre el servicio público, la realización de auditorías y la realización de investigaciones que puedan conducir a acciones correctivas.
- Proteger la naturaleza no partidista del servicio público respetando el derecho de los empleados a participar en actividades políticas.
- Ofrecer programas de reclutamiento y servicios de evaluación.

Los principios rectores de la Comisión son:

- Respeto en todas las relaciones
- Compromiso entre los empleados
- Colaboración con socios
- Cultura de mejora continua

Por su parte, los valores que guían el actuar de la Comisión son la *justicia*, en la medida que las decisiones se toman libres de influencia política o favoritismo personal; *transparencia*, informando sobre estrategias, decisiones, políticas y prácticas de manera abierta y oportunamente; *acceso*, dando a todas las personas del país la oportunidad de ser consideradas para el servicio público, en el idioma oficial de su elección; y *representatividad*, desarrollando los procesos de selección sin sesgos y no creando barreras sistémicas de manera tal de asegurar un servicio público que refleje a la población a la que sirve.

<https://www.canada.ca/en/public-service-commission.html>



### Ministerio de Gestión de Personal - República de Corea

El Ministerio de Gestión de Personal es una agencia del gobierno central de la República de Corea responsable del diseño y la implementación de una serie de políticas para el personal público, incluyendo el reclutamiento, las remuneraciones, el desarrollo de capital humano, programas previsionales y de pensiones, así como medidas éticas y disciplinarias que afectan a los oficiales públicos coreanos. Este ministerio se reinstauró en 2014 para fortalecer la justicia, la transparencia y el balance en el sistema de servicio civil coreano. Actualmente, cuenta con 8 oficinas, 27 divisiones y dos organismos afiliados, a saber, el Instituto Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos y la Comisión de Apelación, lo que totaliza 559 empleados (marzo 2020).

Este sistema tiene como estrategia contar con un Gobierno transparente y competente, siendo su principal objetivo tener un servicio civil en el que las personas confían, con una práctica de recursos humanos justa y eficiente.

Para esto, su agenda consiste en:

- Establecer un sistema público de gestión de recursos humanos justo y transparente.
- Asegurar la integridad de los servidores públicos fortaleciendo la ética del servicio civil.
- Promover la igualdad de oportunidades en el servicio civil adhiriendo a políticas no discriminatorias.
- Fomentar una cultura innovativa del servicio civil a través de promover la apertura, el profesionalismo y la rendición de cuentas.
- Mejorar las condiciones de trabajo en el servicio civil y levantar la moral de los servidores públicos.

A diciembre de 2016, el número de servidores públicos coreanos superaba el millón de personas, considerando el gobierno central, los gobiernos locales, el poder judicial, entre otros organismos.

El Servicio Civil coreano 9 grados después de los cargos políticos de Ministro y Vice-Ministro. Los grados 1 y 2 corresponden a la alta dirección pública, 3 y 4 a directores de división, 5 a subdirectores y 6 a 9 al staff general.

En 2006, se crea un sistema de alta dirección pública orientado al desempeño, fortaleciendo la competencia y la rendición de cuentas. Para lo anterior se vinculan las remuneraciones a la evaluación de desempeño.

Por su parte, el reclutamiento de los grados 5 en adelante se realizan a través de un proceso que incluye una prueba de selección múltiple de inglés, historia y constitución; un ensayo en ámbitos de derecho administrativo, economía, ciencia política, administración pública y un tema electivo dependiente del cargo; una entrevista de competencias que contempla un grupo de discusión, una presentación personal y una entrevista individual.

Asimismo, el sistema de selección considera una red de protección de mujeres, donde se promueve su participación y se eliminan sesgos que las puedan dejar fuera del servicio público, principalmente, en cargos directivos. Por otra parte, existe un sistema de cuotas para personas con discapacidad, personas de bajos recursos y para talentos locales.

El servicio civil contempla un sistema de promoción estandarizado, dependiente del grado y basado en evaluación de competencias, desempeño y capacitación.

Además, el Ministerio cuenta con una base de datos de profesionales, que al 2017 tenía 330.000 registros, aptos para la contratación en organismos públicos. La base de datos contiene información de la carrera profesional de los individuos, así como antecedentes sobre su expertise.

<http://www.mpm.go.kr/english/>

### ***Avanzar por la vía administrativa***

Considerando las dificultades que presentan los avances por la vía legal, y siguiendo la línea de potenciar el rol de la DNSC, existe una serie de medidas de modernización de la gestión pública que no requieren cambios legales y se pueden ir implementando progresivamente por la vía administrativa.

Por ejemplo, la capacitación de funcionarios públicos tiene hoy un incipiente desarrollo a través del Campus Servicio Civil, pero hay otros temas en que cada Servicio funciona según sus capacidades, como es el de pago de remuneraciones o distribución de grados, por nombrar algunos, que podrían ser resueltos por la vía administrativa, de forma centralizada y coordinada.

De hecho, hoy existen numerosas experiencias de medidas administrativas que han sido implementadas por algún servicio para dar respuesta a temas puntuales que podrían sistematizarse y tomarse como regla general. La institución llamada a realizar este ejercicio es la DNSC, que podría consolidar su liderazgo en gestión de personas, más allá de ADP.

Uno de los cambios que el Consejo identifica como necesario es el de contar con sistemas de información modernos para la gestión de personas. Por ejemplo, un sistema tipo ERP<sup>7</sup> permitiría no sólo gestionar a las personas en el Estado, sino que también, abordar los procesos estratégicos y operativos comunes a los servicios públicos. Hoy en día, no contar con sistemas comunes, hace proliferar sistemas particulares que no interoperan, haciendo esta función de soporte muy ineficiente y de poca utilidad para la toma de decisiones a nivel central. De igual modo, se pierde la posibilidad de contar con estadísticas agregadas sobre el empleo público en el país.

De todas formas, se advierte que el gran problema que se enfrenta al realizar avances por la vía administrativa es que son fácilmente anulados o vueltos a modificar con los cambios de administración, cuestión que es mucho más difícil cuando se trata de cambios legales. Por lo tanto, aparece como un desafío importante darles sostenibilidad en el tiempo e instalarlos institucionalmente. La DNSC debería ser el organismo encargado de consolidar estos avances.

### ***Trabajo Remoto y Teletrabajo: la discusión que se hace urgente***

La situación actual, en el contexto de la pandemia, ha obligado a los servicios públicos a implementar el trabajo remoto. Aún sin contar con las condiciones adecuadas para hacerlo y sin tener claridad respecto a protocolos y regulaciones en este ámbito, las instituciones han tenido que seguir funcionando, en algunos casos presencialmente y con resguardos, pero en la mayoría de ellos trabajando a distancia a través de canales digitales.

Si bien para el sector privado se realizó una modificación al Código del Trabajo, a través de la Ley N° 21.220 (publicada el 26 de marzo, 2020) para hacer frente a las consecuencias de la pandemia en

---

<sup>7</sup> Enterprise Resource Planning – Planificación de Recursos Empresariales.

términos laborales, en el sector público no hubo espacios para hacer modificaciones legales y se cambió la situación laboral sólo en los hechos. Si bien el anteproyecto de ley propone regular el teletrabajo, al menos en aspectos básicos, los actores involucrados, entre ellos la ANEF y algunos jefes de servicio, opinan que es apresurado legislar sobre teletrabajo en el sector público en circunstancias que no se ha dado una discusión al respecto y argumentando, en algunos casos, que la naturaleza del trabajo público y su obligación con la ciudadanía lo hace distinto al trabajo privado, haciendo mucho más compleja esta discusión.

Con todo lo anterior, el Consejo opina que el contexto actual obliga a realizar esta discusión cuanto antes y legislar sobre teletrabajo en el sector público. Tanto la urgencia que ha impuesto la pandemia, como los desafíos sobre el empleo que implica la Cuarta Revolución Industrial (ver cuadro 7), exigen no posponer esta tarea. Además, ya existe una experiencia piloto de teletrabajo, en el INAPI<sup>8</sup>, que constituye un antecedente muy importante y sienta las bases para la discusión del tema. No obstante, hay que evaluar la conveniencia de que esta legislación pueda ir por un carril paralelo y complementario al proyecto de Ley de Nuevo Empleo Público y, no necesariamente, en el mismo cuerpo legal, ya que se reconoce que el análisis de este tema es complejo y requiere atender sus particularidades.

#### **Cuadro 7: Cuarta Revolución Industrial y los desafíos para el Empleo Público**

*“En los más de 30 años de vigencia del Estatuto Administrativo también han surgido nuevas formas de comunicación y han ocurrido grandes avances tecnológicos, una tendencia que se acentuará en el futuro. Al respecto, la consultora Mckinsey<sup>1</sup> estima que actualmente, más del 31 por ciento de los empleos de gobierno podrían ser reemplazados por tecnología, es decir, más de 230.000 personas podrían dedicar su tiempo a tareas menos rutinarias crecientes en valor público. La cuarta revolución industrial, caracterizada por una drástica expansión tecnológica, ya se hace realidad y el Estatuto Administrativo diseñado en el contexto de un Estado no globalizado, parece alejado de la realidad actual y futura del empleo público”.*

Propuesta del Consejo Asesor Permanente  
para la Modernización del Estado a S.E. para reformar el Empleo Público  
31 de diciembre de 2019

Tal como afirman los analistas en la materia<sup>2</sup>, la cuarta revolución industrial es muy diferente a las anteriores; el tipo y la velocidad de los avances tecnológicos hacen que la sociedad se enfrente a desafíos mucho mayores. En el ámbito laboral, no solo se reemplazarán puestos de trabajo humano por tecnología, sino que, además, se requiere conocimientos mucho más específicos para gestionar y manejar las nuevas formas de trabajar. Los dilemas son tecnológicos, pero también, organizacionales y de creación de capacidades. ¿Está el Estado preparado para estos cambios? Un Estado moderno debe preparar su capacidad de respuesta y gestionar sus recursos humanos para enfrentar este nuevo contexto.

1. <https://public.tableau.com/profile/mckinsey.analytics#!/vizhome/AutomationBySector/WhereMachinesCanReplaceHumans>
2. “El futuro del trabajo en el mundo de la Industria 4.0”. OIT/UIA. Oficina de país de la OIT para la Argentina, 2020

---

<sup>8</sup> Evaluación de la Experiencia de Teletrabajo, Instituto Nacional de Propiedad Industrial – INAPI (marzo 2018).

***Seguir avanzando en ADP***

Si bien los avances en este ámbito son mucho más robustos y la DNSC concentra esfuerzos en mejorar los procesos asociados a reclutamiento, selección, capacitación y evaluación de altos directivos públicos, existen espacios de mejora del sistema y hay nuevos desafíos a partir de otros cambios en marcha.

En particular, el Consejo ha detectado eventuales descoordinaciones entre los contenidos del proyecto de ley, aunque no se conoce su articulado, y lo que se propone en paralelo en el futuro proyecto de ley de “Fortalecimiento de la integridad y transparencia municipal”, donde se crean nuevos cargos que deben ser concursados por ADP.

Por otra parte, es importante sistematizar los avances que se han realizado vía gestión, e intentar darles continuidad e institucionalizarlos. Hasta ahora, sólo se conocen los que se presentan en el documento de Avances de la Agenda de Modernización del Estado, donde se detallan algunas mejoras en eficiencia y calidad del sistema de selección.

## IV. Conclusiones y Resumen sobre Modernización en Personas en el Estado

Los recursos humanos del sector público son el eje central que da movimiento a los bienes y servicios que provee el Estado. Así, las personas que trabajan en el Estado se constituyen en servidores públicos, figura que no tiene un equivalente en el sector privado. Este servidor público tiene la responsabilidad de llevar el Estado a la ciudadanía y, en este sentido, además de ser eficiente en la provisión de bienes y servicios públicos, debe representar los principios de calidad, probidad y transparencia en esta entrega. En esta exigencia radica la importancia de impulsar con urgencia la modernización del Estado desde las personas que lo integran.

La situación actual del empleo público presenta un panorama preocupante, en la medida que éste se ha precarizado, tanto en lo que refiere a las modalidades de contratación, como en el ámbito previsional y las posibilidades de crecimiento profesional de los trabajadores del Estado. Lo anterior, no sólo hace del Estado una organización poco moderna, sino que hace imposible contar con las personas idóneas para modernizarlo y, así, poner la gestión pública a la altura de las demandas ciudadanas.

La Agenda de Modernización del Estado de este gobierno incorpora iniciativas para promover mejoras en el empleo público, haciendo eco de las recomendaciones que han realizado expertos y conocedores de esta materia. Hoy en día se encuentra en elaboración y consulta pública un anteproyecto de ley que aborda la mayoría de los temas y problemáticas que aparecen como importantes en estas recomendaciones.

En este contexto, el Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado ha realizado una revisión de los contenidos y avances de la Agenda de Modernización relativas a personas en el Estado, y entrega en este documento sus opiniones y consideraciones respecto a cómo mejorar, potenciar y hacer viables las propuestas del gobierno en este ámbito.

No obstante, más allá de la tarea específica que convocó a los Consejeros en este documento, el Consejo advierte y pone énfasis en que cualquier esfuerzo por modernizar el Estado corresponde a empresas de largo aliento, que no se extinguen en una sola iniciativa y que requieren de consenso social para lograr soluciones eficaces y que se mantengan en el tiempo.

A continuación, se destacan las principales conclusiones y recomendaciones que se desprenden de este ejercicio de seguimiento de la Agenda de Modernización en materias de personas en el Estado.

- ***Nuevo Empleo Público: Avances, riesgos y discusión en torno al proyecto de ley propuesto por el Gobierno:***

El Consejo considera que el anteproyecto de ley propuesto por el actual gobierno aborda aspectos importantes para mejorar la calidad y equidad del empleo en el sector público. Además, el Consejo valora que se realice un proceso participativo a través de la consulta pública en curso. Dicho lo anterior, se advierte que, dada la cantidad y complejidad de iniciativas que

contiene, el proyecto puede carecer de apoyo transversal y complicar su tramitación. Dada la urgencia que existe en avanzar en estas materias, el Consejo sugiere separar el proyecto en sus componentes principales, independizando la discusión de cada tema, de manera tal de facilitar su tramitación en el Congreso.

- ***La Dirección Nacional del Servicio Civil debe tener un rol más preponderante en la gestión de personas en el Estado***

El Consejo valora los avances de la DNSC en ADP, en especial, por hacer más transparentes y eficientes los procesos de selección y reclutamiento. No obstante, se advierte que el liderazgo de la DNSC es muy limitado en materias de gestión de personas en el Estado. En este sentido, el Consejo plantea la necesidad de que la DNSC entregue apoyo y soporte transversal a los servicios públicos para solucionar problemas estratégicos y operativos de recursos humanos.

- ***Avanzar por la vía administrativa***

Considerando las dificultades para avanzar por la vía legal en el conjunto de iniciativas que integran esta materia, el Consejo propone potenciar las soluciones por la vía administrativa. Si bien se ha avanzado en acciones concretas que mejoran la gestión de personas en el Estado, el Consejo destaca la necesidad de contar con sistemas de información modernos para realizar esta tarea. El Consejo advierte, también, que estos cambios enfrentan el problema de ser fácilmente revertidos, por lo que se propone que la DNSC debería ser el órgano encargado de consolidarlos e institucionalizarlos.

- ***Trabajo Remoto y Teletrabajo: la discusión que se hace urgente***

El contexto de la actual pandemia y, en un marco más amplio, los cambios productivos y tecnológicos, obligan a regular el trabajo remoto en el ámbito del empleo público. El Consejo valora que se considere este tema en el anteproyecto en consulta. Sin embargo, advierte que hay actores que consideran que, dada la complejidad de este tema, no se ha realizado una discusión profunda al respecto, por lo que la propuesta actual del gobierno sería apresurada. Esta opinión puede obstaculizar y aplazar, una vez más, una regulación que se hace urgente.

- ***Seguir avanzando en ADP***

El Consejo reconoce los avances de la DNSC en los procesos de reclutamiento, selección, capacitación y evaluación de altos directivos públicos. No obstante, se advierten nuevos desafíos que imponen otros cambios en marcha. En particular, se requiere coordinar las modificaciones propuestas para ADP con aquéllos que se realizarán en el proceso de descentralización y la creación de nuevos cargos de carácter local. Asimismo, el Consejo considera importante sistematizar y dar continuidad a los avances realizados en este ámbito por la vía de gestión.