

¿Cómo mejorar el desempeño individual de los funcionarios públicos?

Marcela Alejandra Montero Ruíz
Daniel Triviño Guerrero

I. Presentación

Los fenómenos que quebrantan la confianza pública a nivel mundial no son ajenos a la realidad de Chile: Crisis valóricas, hechos de corrupción flagrantes, tráfico de influencias y deficiencias en el funcionamiento del aparato público dan cuenta de un escenario transversal que impera también (en mayor y menor medida) en la mayoría de los países de América Latina. Como se puede ver, este diagnóstico es más o menos homogéneo en este aspecto, estando la diferencia radicada en cómo los Estados reconocen y enfrentan esta problemática y las herramientas que generan para combatir este escenario.

En el caso de Chile, desde el año 1994 se ha desarrollado una agenda en este tema, orientada a reconocer esta problemática como un problema del Estado y de la ciudadanía en su conjunto, por ende, dentro de las múltiples iniciativas generadas está la de ir construyendo un marco regulatorio en conjunto con la sociedad civil. Sin embargo, uno de los aspectos que llaman la atención es que esta agenda ha tenido un carácter reactivo, considerando que todas las acciones en esta línea han surgido a partir de hechos que han sido cuestionables o constitutivos de delito desde el punto de vista de la probidad. Desde el caso CODELCO en 1994 (con uno de los fraudes tributarios de una de las mayores productoras de cobre en el mundo) hasta los más recientes casos de malversación de caudales públicos (2015) han provocado que la agenda se instale y discuta en todos los niveles, ya sea desde creando instancias formales (Comisión Nacional de Ética Pública de 1994) o desarrollando proyectos de ley que van en la línea de regular este ámbito.

Uno de los aspectos que resalta del proceso chileno es que las acciones estuvieron focalizadas a regular aspectos macros de la probidad, ya sea desde las temáticas que norma hasta de quienes son afectados de estas regulaciones. En el año 2015 se comienza a desarrollar una agenda más focalizada, en donde destaca la creación de Códigos de Ética para la Función Pública en los servicios públicos de la administración del Estado. Esto es un salto cualitativo dado que ahora se está llegando al núcleo de los funcionarios públicos, el cual no había sido abordado o focalizado y directamente a través de las anteriores medidas. Estos códigos buscan fijar altos estándares de comportamiento para el desempeño de los funcionarios públicos, independiente de su posición en la estructura organizacional de cada institución.

Desde el punto de vista de la profesionalización y la ética en el sector público, y considerando los crecientes niveles de demanda de la sociedad civil por cumplir altos estándares de calidad, probidad y transparencia, un desafío para América Latina es de dotar de un marco regulatorio de amplio alcance y eficaz, el cual sea construido con la participación y acuerdo de la sociedad civil, sin esperar una crisis de por medio, sino que como un imperativo político-social de obrar bien desde el Estado y sus instituciones. Ello implica que se puedan normar las acciones de todos los funcionarios públicos, independiente de su rango y calidad contractual, a la vez que generar e implementar procesos de concientización de este marco regulatorio aplicándolo según el rol que cumple cada funcionario en el aparato público, en base a su cargo o responsabilidad. En este sentido, la profesionalización puede darse cuando una vez que ingresa el personal idóneo para cumplir sus funciones, se prepara a los funcionarios y funcionarias para un óptimo desempeño, que involucra también elementos valóricos y morales para su accionar correcto.

En este contexto, los esfuerzos por avanzar en la modernización del Estado desde el regreso a la democracia en Chile tuvieron como uno de sus resultados la Ley N° 19.882 del Nuevo Trato (2003), que abarcó una serie de medidas que apuntaban justamente a la profesionalización y meritocracia de la función pública.

En este camino, la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil y del sistema de Alta Dirección Pública, han sido cruciales para instalación del mérito y transparencia tanto en el ingreso de Altos Directivos Públicos como de los funcionarios públicos de la Administración Central del Estado en general, y para la profesionalización del Estado. Sin embargo, es relevante preguntarse si han mejorado los sistemas de formación, capacitación y gestión del desempeño para estar a la altura de las exigencias y demandas de la ciudadanía por servicios eficientes y de calidad.

Desde la creación del Servicio Civil las áreas de gestión y desarrollo de personas de las instituciones públicas en Chile han estado recibiendo la asesoría técnica y orientaciones de esta entidad, dado que la Ley del Nuevo Trato lo instruye para “Participar en el diseño de las políticas de administración de personal del sector público y colaborar con los servicios públicos en la aplicación descentralizada de las mismas, en el marco del proceso de modernización del Estado”. En el contexto de dicha ley, se planteaban como desafíos, avanzar específicamente en capacitación y evaluación del desempeño “como herramientas de gestión y mejoramiento de la función pública”.

Por ello, y con el objetivo de consolidar los avances logrados en las instituciones públicas en materia de gestión y desarrollo de personas a través de los mandatos que han emanado desde diferentes instrumentos como los Programas de Mejoramiento de la gestión e Instructivos Presidenciales que también abordaron estos procesos, surge la facultad rectora a través de la Ley N° 20.955 que perfecciona el sistema de Alta Dirección Pública y fortalece el Servicio Civil.

En este marco, los servicios públicos actualmente están en un nuevo escenario, pues deben dar cumplimiento a estándares definidos a través de las normas de aplicación general que ha emitido el Servicio Civil en estas materias, dentro de las cuales se incluyen: Política de Gestión de Personas, Reclutamiento, Selección y Concursabilidad; Calidad de Vida y Ambientes Laborales, Gestión del Desempeño y Sistema de Calificaciones, Formación y Capacitación, entre otras. De acuerdo a ello, las instituciones deben reportar el cumplimiento de dichos estándares a la vez que se les entrega asesoría para ir avanzando en la implementación de las políticas, procedimientos y prácticas que ellos involucran.

Al mismo tiempo, esta ley también establece como parte del quehacer del Servicio Civil “Impartir directrices de carácter general para la formulación, seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos”, y también impartir normas de aplicación general en códigos de ética, las cuales constituyen otras líneas de acción que están en desarrollo y aportan a la profesionalización del Estado.

Adicionalmente mediante el proyecto estratégico “Red de Mujeres en el Estado” se está trabajando para potenciar las habilidades laborales de mujeres para que asuman cargos de mayor liderazgo y con el proyecto de “Líderes digitales” se está intentando incrementar el conocimiento digital al interior de los servicios públicos. En este contexto, en la presente ponencia se enfocará en los paradigmas, avances y desafíos específicamente de los subsistemas de gestión de personas de capacitación y desempeño y su relación entre sí, dada su relevancia para la profesionalización del empleo público en Chile, en tanto contribuyen a disponer de funcionarios idóneos y preparados para los grandes retos que hoy se enfrentan en el ámbito público.

II. Gestión de la formación y capacitación

Marco de referencia del sistema de formación y capacitación:

En Chile, la Constitución Política de la República garantiza, en su Art. 38 que “Una Ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes”.

En términos más concretos, la Ley Orgánica que señala la Constitución Política es la Ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la cual tiene por objetivo determinar la organización del Estado y regular las actuaciones de dichos órganos. El Art. N° 17 establece que “La Administración del Estado asegurará la capacitación y el perfeccionamiento de su personal, conducentes a obtener la formación y los conocimientos necesarios para el desempeño de la función pública”. Por su parte, el N° 50 indica que “La capacitación y el perfeccionamiento en el desempeño de la función pública se realizarán mediante un sistema que propenda a estos fines, a través de programas nacionales, regionales o locales. Estas actividades podrán llevarse a cabo mediante convenios con instituciones públicas o privadas. La ley podrá exigir como requisito de promoción o ascenso el haber cumplido determinadas actividades de capacitación o perfeccionamiento. La destinación a los cursos de capacitación y perfeccionamiento se efectuará por orden de escalafón o por concurso, según lo determine la ley. Podrán otorgarse becas a los funcionarios públicos para seguir cursos relacionados con su capacitación y perfeccionamiento. El presupuesto de la Nación considerará globalmente o por organismo los recursos para los efectos previstos en este artículo”. Lo relevante de estas disposiciones es que existe un reconocimiento constitucional y legal de que las personas que se desempeñen en el aparato público accederán a procesos que fortalezcan sus desempeños y capacidades, lo cual evita la discrecionalidad de las administraciones en el otorgamiento de las herramientas o recursos para promover, gestionar y ejecutar los procesos de capacitación al interior de las organizaciones públicas.

Sin embargo, es conveniente determinar qué se considera como capacitación bajo este paradigma normativo que reconoce a la gestión de capacitación como un aspecto que incide en el desarrollo de la función pública. De acuerdo a la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo (que regula las relaciones entre el Estado de Chile y el personal que se desempeña en él), en su Art. 26 señala que “Se entenderá por capacitación al conjunto de actividades permanentes, organizadas y sistemáticas destinadas a que los funcionarios desarrollen, complementen o actualicen los conocimientos y destrezas necesarios para el eficiente desempeño de sus cargos o aptitudes funcionarias”. En este contexto, se reconoce el desarrollo integral de los funcionarios/as en término de que se deben potenciar sus competencias y conocimientos para el desarrollo de su desempeño en el Estado, considerando su foco en aquellas personas que desarrollan carrera dentro de las instituciones. A continuación se revisarán la evolución que ha tenido la gestión de esta temática y su contribución a la profesionalización de los funcionarios/as que se desempeñan en el sector público de Chile.

Antecedentes Generales sobre la Gestión de Capacitación en el Sector Público de Chile: evolución y avances Dentro de las variadas dimensiones que tiene la gestión de personas en las instituciones públicas, la capacitación se constituye como uno de los aspectos centrales que puede contribuir a mejorar el desempeño de los funcionarios en sus puestos de trabajo. En este contexto, la clave para lograr ese propósito es que las organizaciones públicas transiten hacia una gestión estratégica, focalizada y de calidad, con participación activa de los diversos actores internos y externos involucrados en los procesos formativos (en el entendido que la gestión de esta temática es de responsabilidad transversal al interior de la institución), permitiendo transformar la gestión de capacitación en una herramienta que impacte en el desempeño de las personas, y con ello, de las instituciones públicas.

Sin embargo, este cambio de visión implica pensar en la reformulación de los procesos de gestión tradicional, centrados más en el procedimiento y en el cumplimiento de indicadores, más que en el resultado y aporte de la capacitación en el desempeño de los funcionarios públicos y de la organización. En bien sabido que en algunos servicios públicos prima más “el cómo hacer las cosas” (procesos) más que “el para qué” (finalidad/objetivo), lo cual genera grandes interrogantes respecto a que redito está teniendo esa inversión pública en el desarrollo de este tipo de servicios. Una transición de estas características, implica revisar cual ha sido la evolución y significado que les ha dado el Estado de Chile a esta temática.

En América Latina, la década del 90 fue un periodo de grandes cambios y reformas a nivel de sus estructuras funcionales y productivas, como asimismo, desde el punto de vista político y social. El caso de Chile no fue la excepción, considerando la instauración de un régimen democrático luego de 17 años de dictadura militar, lo cual implicó adecuar el aparato estatal a un escenario de nuevas (y mayores) demandas sociales y de reorganización interna, lo que redundó con posterioridad en el inicio del proceso de Modernización del Estado. En este escenario, hasta el año 1994 la gestión de acciones de capacitación y formación estaba regulada desde el punto de vista normativo, contando con incipientes recursos presupuestarios, instaurando ciertas tipologías de actividades a desarrollar dentro de la administración pública, además de hacer patente los deberes y derechos de los funcionarios que asisten a actividades de esta índole, es decir, entregaba ciertos esbozos de como poder operar en este ámbito temático pero no se advertía un sustento o contexto específico que diera forma a su implementación.

Este escenario mostraba una serie de factores que no dan cuenta de un proceso sistemático y fundamentado, entre los cuales se encontraban los siguientes:

- 1) Existía una profunda carencia de elementos técnicos que sustentaran las decisiones en esta materia, dejando la potestad de la gestión en jefaturas o unidades operacionales con escasa o nula experticia técnica, donde no se advierte una conexión clara con los objetivos estratégicos institucionales.
- 2) La oferta de capacitación no responde a las necesidades focalizadas de los servicios públicos,
- 3) La selección de los participantes no está sustentado en un proceso formal de detección de necesidades, lo que en algunos casos trae aparejado que la definición y asistencia a actividades de capacitación sea percibida como incentivos no monetarios a los funcionarios, como los factores más ocurrentes en este escenario.

Considerando este contexto de transformaciones, el Estado chileno llegó al consenso que la productividad y la eficiencia de las instituciones están directamente relacionadas con el nivel de preparación y desarrollo de las personas que las componen para propender hacia una profesionalización y preparación para la función pública, lo cual implicó modernizar y dar un marco orientador al proceso de gestión de la capacitación en cada institución estatal. Esta definición sentó las bases para el proceso de Modernización de la Gestión de la Capacitación en el sector público Chileno (1995), promulgado durante la administración del Presidente Eduardo Frei y en conjunto con la representación gremial de los funcionarios públicos (ANEF), el cual se sustenta en cinco (5) grandes ejes a resaltar: visión desde el Estado sobre los aspectos a reforzar, orientación transversal a todas las instituciones del aparato estatal, participación de los funcionarios en este proceso a través de su organización gremial, inyección anual de recursos para la gestión de la capacitación y apoyo técnico para la implementación de este proceso de cambio. Estos ejes dan cuenta de 3 grandes aspectos a considerar en estos procesos de cambio: La participación desde todos los actores involucrados en el proceso, contar con los recursos específicos y permanentes para esta tarea y disponer de herramientas técnicas para diseñar e implementar procesos asociados a esta temática. Ello da cuenta de una visión de Estado (y no sólo de un gobierno de turno) para afrontar esta necesidad que permita fortalecer a los funcionarios y los servicios públicos.

El proceso de modernización de la capacitación en el sector público en Chile implicó que todas las instituciones públicas, dependientes de ministerios, debiesen implementar sus procesos en este ámbito considerando lo siguiente:

- a) Oportunidad y Gasto: Fundamentar posibles incrementos presupuestarios a partir de la definición de programas de capacitación específicos, los cuales deben estar sustentados en procesos de detección de necesidades de capacitación.
- b) Eficiencia y Pertinencia: Las actividades de capacitación deberán estar sistematizadas en un plan anual de capacitación, en donde establezcan los focos de gestión y aspectos operativos de las mismas. También debe estar sustentado en un proceso de detección de necesidades de capacitación.

- c) Apoyo Técnico: Definido para que un organismo central del Estado apoye a los servicios públicos para la implementación de este proceso modernizador y sus instrumentos asociados.
- d) Aspectos Operativos: Promueve la autonomía de los servicios para definir sus planes y programas de capacitación, como asimismo, proyectar los presupuestos futuros y el trabajo con organismos externos de capacitación y formación en la provisión de cursos.
- e) Fortalecimiento Capacidades Internas: Definición de la figura de un gestor de capacitación que esté a cargo de la implementación de los planes de capacitación, detección de necesidades de capacitación, etc. y de todas las actividades inherentes a este proceso, el cual deberá contar con la preparación adecuada para ello.
- f) Participación: A través de la instauración de los Comité Bipartito de Capacitación, el cual es una instancia organizada de participación de los funcionarios en los temas inherentes a su capacitación y formación.

Los aspectos mencionados anteriormente tienen la finalidad de entregar un marco de referencia de cómo debe operar la gestión de capacitación de funcionarios en los servicios públicos, escenario que con matices ha operado hasta el día de hoy. La realidad chilena cuenta con tres particularidades que lo diferencian de la mayoría de los países de la región: No cuenta con un organismo central que imparta una oferta formativa transversal para todos los organismos; cada Servicio Público cuenta con recursos presupuestarios anuales para implementar sus planes (según cifras de la Ley de Presupuesto del año 2018, se entregaron recursos a las instituciones para capacitación que ascienden a los USD \$ 33.910.722); y que los procesos de formación pueden ser externalizables para universidades o centros educacionales que pueden implementar y/o apoyar la ejecución de estos planes de capacitación. Aquí encontramos un elemento a destacar dentro del análisis, en el sentido de que esta autonomía otorga la posibilidad de dar su sello propio a la gestión de esta temática, pero también genera calidades disímiles entre servicios a partir de las características y realidades que a continuación revisaremos.

El desarrollo de este proceso de modernización de capacitación implicaba el desafío de asegurar desarrollos homogéneos más allá de las particularidades culturales, dotacionales y presupuesto de cada institución pública. En otras palabras, se busca que cada institución pública gestione de manera estándar los procesos y ciclos de la gestión de la capacitación, con lo cual se busca generalizar la gestión para asegurar un nivel de desarrollo similar. A partir de esta definición, todas las instituciones comenzaron a gestionar sus procesos considerando las fases clásicas: detección de necesidades de capacitación, planificación, ejecución y evaluación de las actividades y programas de capacitación, independiente de los recursos disponibles o las capacidades internas instaladas para implementar estas fases.

A pesar de lo anterior y teniendo en consideración aspectos culturales de la administración pública en Chile, se llegó a la conclusión de que este proceso debe ser monitoreado y vinculado a herramientas de gestión que permitan su implantación, como práctica permanente, en los servicios públicos. Una de estas herramientas que apoyó este proceso fue la incorporación de la temática de capacitación al Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), herramienta que forma parte de la Política de Modernización del Estado, la cual busca implementar sistemas de gestión y su mejora (considerando una batería de indicadores de desempeño que deben ser medidos anualmente) para impactar directamente en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía y contribuir al mejoramiento de la calidad del gasto público. A partir del año 2002, siete (7) años después de promulgado el proceso de modernización de la capacitación, y hasta el año 2011 este proceso de la gestión de personas comenzó a ser medido en el marco de indicadores de gestión que traían aparejado un incentivo económico a los funcionarios si se verificaba su cumplimiento. Esto, desde la lógica de procesos, generó cambios significativos en la implementación de un modelo de gestión en la temática, sin embargo, dejó al descubierto algunas brechas que inciden de manera significativa en el desarrollo, capacitación y formación de los funcionarios públicos.

El desarrollo logrado hasta ese momento por las instituciones públicas en Chile en la materia dan cuenta de resultados importantes a nivel de procesos, gestión y participación a través de los propios funcionarios (por intermedio de comités asesores en materia de capacitación), evidenciando que estas están gestionando la temática a partir de sustentos técnicos que avalan su proyección, y que además, ese trabajo está siendo sistematizado en planes anuales que permiten evidenciar las líneas y funcionarios que serán fortalecidos a través de capacitación. Sin embargo, existen elementos vinculados a la integralidad del proceso que deben ser fortalecidos o intervenidos para asegurar que se cumpla con aspectos de fondo y de forma. En consideración a lo anterior, los principales resultados cualitativos en cuanto a la situación actual de este sistema son los siguientes:

- Implementación a partir de un modelo global centrado en procesos (fases y niveles de gestión) de acuerdo a objetivos estratégicos-institucionales.
- Foco hacia el cumplimiento de procedimientos más que en calidad.
- Orientación hacia cumplimiento de ejecución presupuestaria (anualmente).
- Trazabilidad de las actividades de capacitación a partir de información.
- Cobertura estándar de funcionarios anualmente.
- Gestor de capacitación instalado en cada servicio.
- Colaboración de organismos externos en implementación de cursos.
- Sistematización en Sistema Informático (www.sispubli.cl).
- Participación de Funcionarios (Comités Bipartitos de Capacitación).

Como se puede ver a partir de las conclusiones expuestas, es posible observar y asegurar que existe una metodología de gestión, estable y estándar, que asegura cobertura de funcionarios a cargo de una contraparte que debe administrar internamente, lo cual da cuenta que el proceso está instalado. De hecho, de acuerdo a cifras obtenidas en el segundo Barómetro en Gestión de Personas (Servicio Civil 2016), el proceso de gestión de la capacitación es el que tiene uno de los mayores niveles de avance e instalación con un 68,5%, lo cual da cuenta de proceso con un estado de desarrollo superior en la organización y con vías a ser perfeccionado a nivel estratégico. Sin embargo, a pesar de lo anterior, existe una brecha importante a subsanar en la calidad e impacto en las acciones de capacitación que se realizan, lo cual resta valor a la temática de capacitación como socio estratégico en pos del logro de los objetivos institucionales. Con ese escenario, desde el año 2012 y hasta la fecha, el Servicio Civil ha puesto en marcha el proyecto de la “Metodología de Evaluación de Transferencia de la Capacitación”, con la finalidad profundizar y perfeccionar el modelo de gestión de la capacitación que han venido trabajando los servicios públicos, dando un énfasis en la instalación progresiva de una cultura de medición, análisis y gestión estratégica de la capacitación que permita entregar mejores oportunidades de formación, apoyar la entrega de servicios y prestaciones de excelencia a la ciudadanía a través de los funcionarios públicos.

Bajo este nuevo paradigma de la transferencia al puesto de trabajo, ya no basta con desarrollar en forma adecuada el proceso de capacitación, lo que se da como una etapa superada, además de ser una visión reduccionista de este tema. Con esto, el paso siguiente es lograr evidenciar el impacto en el desempeño de las tareas que realizan los funcionarios, y por ende, en el cumplimiento de las funciones y objetivos estratégicos de las instituciones públicas.

Teniendo presente que lo relevante en la gestión de la capacitación es el “para qué” de la capacitación, el modelo de intervención propuesto tuvo por objetivos: contar con un metodología de evaluación de transferencia de la actividades de capacitación que fuera práctica, efectiva y replicable en los diversos ministerios y servicios públicos; analizar información de la gestión de capacitación permitiendo realizar mejoras o nuevos procedimientos considerados desde la contratación de proveedores hasta el perfeccionamiento del rol de las jefaturas en este proceso, y mejorar la calidad de la capacitación que se entrega en el sector público.

Todo lo anterior con el fin de fortalecer su impacto sobre el desempeño de los funcionarios en el puesto de trabajo, en relación a las necesidades de la institución y las capacidades de las personas. Para lograr estos propósitos, se implementó una estrategia similar al del proceso de modernización, integrándose a un Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), lo cual reforzó su implementación en estas instituciones. Considerando el camino recorrido y las principales aspectos del proceso mencionados, a continuación veremos cuál ha sido el desarrollo en los contenidos de las actividades de capacitación y cuáles son los desafíos a explorar en el actual contexto de las organizaciones públicas en Chile.

Principales Focos de la inversión en Capacitación en el Sector Público:

Tal como vimos anteriormente, las instituciones en el sector público en Chile cuentan con presupuestos propios y altos grados de autonomía para definir y ejecutar sus planes de capacitación para sus funcionarios. Esta situación ocurre año a año, salvo algunas definiciones gubernamentales puntuales en programas concretos o temáticos específicas que implican capacitación y/o formación transversales coordinadas desde un órgano central.

Considerando este escenario, cabe hacerse la pregunta sobre hacia donde apunta el foco y la inversión de los servicios en materia de capacitación, sin embargo antes de entrar en este detalle, es conveniente realizar algunas precisiones generales que permitan entender la respuesta a esta interrogante. Dado que normativamente la gestión de capacitación está resguardada y que cuenta con autonomía para la gestión de los servicios públicos, en términos de recursos y gestión, este proceso en Chile ha estado influenciado por dos características relevantes: la primera se refiere a que a pesar de todos los avances en la materia (desde regulación, hitos, recursos, etc.), este es un proceso que requiere de constantes ajustes y adecuaciones que respondan a los nuevos contextos que se ven enfrentadas las organizaciones en un escenario cada vez más dinámico y globalizado, sin embargo, esta autonomía o margen de acción debe ser liderado o coordinado (dependiendo de las atribuciones) por un órgano específico central.

En este sentido, la creación (en el año 2003) de la Dirección Nacional del Servicio Civil ha reforzado la implementación de acciones y herramientas en materia de capacitación, sin embargo, aún se requiere de más atribuciones y potestades para generar cambios más significativos y profundos en la gestión de esta temática que permitan fortalecer el proceso de profesionalización de los funcionarios y funcionarias públicas. La modificación de su ley, durante el año 2016, va en la línea indicada al otorgarle la facultad rectora, dado que se emitieron normas de aplicación general que van en concordancia con la idea de que los procesos de capacitación y formación desde el Estado deben ser liderados, coordinados, gestionados y/o apoyados por los respectivos Servicios Civiles que existan en cada país.

En este contexto, el Servicio Civil de Chile, actualmente está desarrollando un proyecto que aglutina ciertas líneas de formación de algunas instituciones públicas, con la finalidad de generar mejores condiciones técnicas de implementación y generar economías de escala en su implementación. Este proyecto de Academia Servicio Civil es un paso importante (aun cuando no debiese ser el único dado que requiere de otras acciones) para ir gestionando una visión de capacitación común y con foco en la calidad. Además, esta institución ha estado cumpliendo un rol relevante en entregar herramientas que permitan optimizar el desempeño de los altos directivos públicos, a través de su Modelo de Acompañamiento y Desarrollo, capacitando directamente en temas inherentes a la función de dirección que cumplen.

La segunda característica es que el foco de la capacitación en los servicios públicos ha sido gestionar los procesos de capacitación a partir de una mirada reactiva orientada a mejorar el desempeño de los funcionarios y funcionarias en relación a la función actual que cumplen al interior de la organización, usualmente apoyado por procesos de detección de necesidades que entregan sustento técnico a la definición de brechas o desafíos que deben ser abordados con capacitación.

Esto implica que las personas que se desempeñan en la organización se les preparan para lo que hacen hoy, pero no para lo que podrían desarrollar en el futuro a partir de las potencialidades que puedan presentar. Es aquí otro de los desafíos que plantea la profesionalización, sustentada a partir de una condicionante de base fundamental: Proyectar el desarrollo de nuevas habilidades y competencias que entreguen nuevas herramientas y que les permitan adquirir nueva empleabilidad. El condicionante? Generar y/o fortalecer el desarrollo de carrera al interior de las instituciones para que las personas tanto de planta como de contrata puedan acceder a nueva empleabilidad o a movilidad al interior de su organización. Bajo el actual paradigma, se corre el riesgo de perder la inversión en capacitación si se enfoca en el futuro (lo que no se entrena, se olvida), generar insuficientes niveles de profesionalización desde una mirada estatal y provocar frustración entre los funcionarios y funcionarias al percibir bajas posibilidades de desarrollo al interior de la organización. Como vimos anteriormente, la inversión en capacitación y formación, si bien es cierto que es mínima en relación al presupuesto global de la nación (poco más de MMUS\$ 60.000. Cifras 2018), es de suma importancia darle un buen uso en contexto de crecientes demandas de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos. Acá surge otro elemento que es no menor de analizar: ¿En qué temáticas se están capacitando los funcionarios y funcionarias públicos? Y otro aspecto, tan relevante como el anterior, ¿Qué impacto tangible produce en los servicios públicos en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos?

Con respecto a lo señalado, el año 2017 el Servicio Civil de Chile realizó un análisis sobre la inversión de capacitación en las instituciones públicas durante el periodo 2012-2016, el cual arrojó como resultado que gran parte de ellas destinan sus recursos a capacitar en temáticas que tienen un carácter más transversal (como finanzas, contabilidad, programas computacionales, idiomas, entre otras), y no de tipo específicas o propias de la institución. Este es un aspecto importante a discutir, en el sentido de si corresponde que eso sea el foco de la capacitación, dado que muchas de esas competencias o conocimientos debiesen ser aspectos básicos para entrar a muchos cargos de la Administración Pública, más que preparar a las personas internamente para el desarrollo de tareas que son inherentes a sus funciones. Esto cobra mayor relevancia en escenarios de estabilidad laboral, baja rotación de personal y de funciones en los cargos (como el caso de sector público en Chile), lo cual implica que las personas pueden estar al tope de sus capacidades y competencias para esas funciones, por tanto, el proceso de capacitación se hace recursivo y de poco impacto para su desarrollo. En este sentido, el desafío está en proyectar un desarrollo estratégico (mediano plazo) de las personas en consideración a su perfil ideal y visualizando su desempeño en proyectos específicos que requieren competencias puntuales que no siempre están definidas en su perfil. En el fondo, focalizar la inversión en capacitación en acciones puntuales y que permitan obtener el máximo potencial a partir de un perfil de cargo.

Por otra parte, y para abordar la segunda pregunta, si se cuenta con funcionarios y funcionarias preparados en el máximo de sus competencias, ¿Ello tiene un impacto significativo en la gestión de los servicios para el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales? Acá surge otro desafío para las áreas de capacitación y formación en general, lo cual se traduce en cómo demostrar que la capacitación genera impacto en indicadores de gestión que impliquen mejoras en la prestación de servicios, lo cual es un aspecto clave que da cuenta del funcionamiento de un Servicio Público. El mostrar resultados genera la necesidad de que la temática de capacitación posea un posicionamiento estratégico apoyado desde la consultoría, lo que da un mayor respaldo y relevancia a su gestión.

III. Gestión del desempeño

Marco referencial de la Gestión del Desempeño:

La gestión del desempeño individual, por su parte, es otro de los principales procesos organizacionales que aporta al cumplimiento de los desafíos de la gestión, al desarrollo de personas y al fortalecimiento de los procesos de profesionalización.

Lo anterior, dado que su objetivo primordial es alinear el desempeño individual a las necesidades estratégicas de la organización, generando desarrollo y mejora del desempeño a nivel institucional. De acuerdo a varios autores, se considera “desempeño” a todas aquellas conductas y acciones vinculadas a las metas de la organización. Por tanto, un “mal desempeño” o un “desempeño deficiente” que no se mantiene alineado, podría incidir en una pérdida de recursos públicos, vale decir, a ser un germen de faltas a la probidad y a la ética pública.

De esta manera, existe entonces la necesidad de contar con un sistema que resguarde el buen desempeño y la mejora de éste por parte de los servidores públicos, y para ello, que las organizaciones implementen procesos y dispositivos para que el desempeño de las personas corresponda y sea coherente con los requerimientos existentes en un determinado momento.

Con esto, se concibe a la gestión del desempeño como una de las bases para la profesionalización del empleo público, pues permite contar con un cuerpo de funcionarios para ejercer sus cargos, que en la medida que son seleccionados en base al mérito e idoneidad y se les entrega las herramientas y condiciones necesarias, avancen permanentemente hacia la optimización de su trabajo y sus resultados, y así se garantice la entrega de los servicios que los usuarios y ciudadanos demandan.

En este contexto, el marco legal para la gestión del desempeño en el sector público en Chile está dado por el Estatuto Administrativo, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales para la Administración del Estado y el Reglamento General de Calificaciones. En el Estatuto Administrativo (contenido en el DFL N° 388 del año 1960) se definía un sistema de calificaciones vinculado al derecho al ascenso, pero no declarando su objetivo de manera explícita. La Ley de Bases del año 1986 por su parte señaló, que “La carrera funcionaria será regulada por el respectivo estatuto y se fundará en el mérito, la antigüedad y la idoneidad de los funcionarios, para cuyo efecto existirán procesos de calificación objetivos e imparciales” y además señaló que “La calificación se considerará para el ascenso, la eliminación del servicio y los estímulos al funcionario”.

Posteriormente en el año 1989, se dicta una nueva versión del Estatuto Administrativo contenido en la Ley N° 18.834, que establece un título sobre la “Carrera Funcionaria” y se indica que “el sistema de calificaciones tendrá por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario, atendidas las exigencias y características de su cargo, y servirá de base para el ascenso, los estímulos y la eliminación del servicio.”, lo que será aplicable tanto para los funcionarios de planta como de contrata (Luego en el año 2004, cuando se generan algunos ajustes a esta ley, se reemplaza “el ascenso” por “la promoción”). En esta normativa, se incluye además del objetivo del sistema, la existencia de 4 listas de calificación, las personas que no serán calificadas, la configuración, los integrantes y el funcionamiento de una “Junta Calificadora” en cada institución, los plazos del proceso, las anotaciones de mérito y de demérito, la apelaciones y reclamación, los efectos de la calificación y la elaboración de un escalafón a partir del resultado numérico de la calificación para las personas de planta.

Más tarde, en el año 1992, se dicta el primer Reglamento General de Calificaciones que es mejorado en su versión del año 1998, el cual, contiene las mismas directrices que el Estatuto Administrativo expone, pero agrega más información: señala los rangos de cada lista de calificación, la escala de notas, los factores a evaluar, los coeficientes (ponderaciones), las herramientas básicas y auxiliares del sistema calificadorio, las etapas del proceso con sus respectivos plazos y notificaciones, el mecanismo de elección del representante del personal en la Junta Calificadora, y la participación de la Asociación de Funcionarios en esta instancia. Es en base a estas normativas que se constituye este sistema de calificaciones, el cual incluye evaluación parcial y anual del jefe directo en un periodo de 12 meses, en base a factores, notas y ponderaciones previamente definidas, y posteriormente la calificación por parte de las 5 más altas jerarquías de la institución, más el representante del personal, quienes conforman la Junta.

Por otra parte, y desde el Estatuto Administrativo del año 1960 es que se le otorga la posibilidad a los servicios públicos de que generen un reglamento especial propio, que considere el General de manera supletoria. Es por ello, que a partir del año 2000 las instituciones comienzan a dictar su propia reglamentación, donde pueden declarar factores y subfactores particulares para ellas, así como también escalas de notas, ponderaciones y rangos de listas específicas, estableciendo según sus procesos estratégicos el mes de inicio de su período anual.

Con este marco de acción delimitado en las normativas antes señaladas, en la Administración Central del Estado en Chile se ha estado aplicando este paradigma calificadorio, que tiene a su base o en su origen un sistema centrado en la evaluación y sus efectos en la carrera funcionaria. Cobra relevancia aclarar que la carrera funcionaria aplica solamente al personal del planta que hoy en día son menos del 50% del total de los funcionarios públicos.

Antecedentes Generales de la Gestión del Desempeño en el Sector Público de Chile: evolución y avances

En el marco de la gestión y desarrollo de personas, la gestión del desempeño fue en un inicio abordada desde el Servicio Civil a través de la asesoría técnica a los servicios públicos que la solicitaban, y en conjunto con el rol de Organismo Técnico del Programa de Mejoramiento a la Gestión del sistema de Evaluación del Desempeño (PMG - SED) que se inició a partir del año 2005. Este programa consistía en una serie de requisitos técnicos de este sistema que debían cumplir anualmente las instituciones públicas, establecidos por un comité triministerial con cierto nivel de participación del Servicio Civil que podía sugerir, los cuales debían ser verificados por este Organismo Técnico. Ya desde esa época, se tenía el diagnóstico que este sistema se cumplía en los aspectos formales que mandata la normativa legal, pero que no aportaba información útil para la toma de decisiones en la gestión y desarrollo de personas.

Posteriormente, se pasa de un paradigma meramente calificadorio y centrado en el cumplimiento de los requisitos técnicos que exigía el Programa de Mejoramiento a la Gestión del SED, al otorgamiento de un foco más estratégico al sistema. Con ello, surge en el año 2011 desde el Servicio Civil un modelo comprensivo de la gestión del desempeño que incorpora los subprocesos de planificación, seguimiento, retroalimentación y mejora del desempeño, sobre la base del fundamento de que no basta evaluarlo para poder mejorar. Es así como este modelo amplía la mirada y propone un paradigma más estratégico y centrado en la mejora del desempeño en base a considerar estos nuevos subprocesos, respetando la normativa vigente.

Estos subprocesos se entienden como: En primer lugar, la planificación del desempeño, como hito inicial de diálogo entre jefatura y funcionario para el establecimiento de tareas y desafíos prioritarios en un período de tiempo determinado, en base al perfil del cargo, metas del área y definiciones estratégicas institucionales. En segundo lugar, el seguimiento y dirección por parte de la jefatura durante el desarrollo de dichas prioridades en el período que se haya definido. Con esto, debiese existir la suficiente claridad sobre qué en concreto se va a evaluar posteriormente como tareas críticas, además de las conductas incluidas en los factores y subfactores del reglamento de calificaciones vigente. Y finalmente al incorporarse un subproceso de mejora, se enfatiza la recursividad del sistema y la posibilidad de perfeccionar y avanzar hacia la excelencia en el desarrollo del trabajo en el siguiente período calificadorio, para hacerlo más eficiente y así entregar mejores servicios a los usuarios.

En este paradigma más estratégico, el vínculo con las metas y prioridades de la organización es central, pues el desempeño individual debe estar alineado a la estrategia de la institución para que tenga sentido. Al respecto F. Longo (2006) ha indicado que "la mejora del rendimiento no solo forma parte de las finalidades de un sistema de Gestión de Recursos Humanos, sino que constituye su propósito central, su prioridad estratégica.

Evaluar el rendimiento es necesario, pero solo cobra pleno sentido en el marco de un sistema de gestión orientado a promoverlo y maximizarlo.”. De esta forma, la retroalimentación cobra un rol clave como herramienta para orientar y guiar el desempeño de las personas hacia su optimización y al cumplimiento de los objetivos organizacionales.

La retroalimentación es definida, desde el Servicio Civil, como un “proceso permanente, de responsabilidad directa de la jefatura, con el fin de orientar a los funcionarios en su desempeño, reconociendo sus fortalezas y mostrando cómo mejorar sus debilidades”. Con esta definición cabe preguntarse qué importancia tiene su oportunidad, su calidad y la forma en que es realizada, para cumplir el objetivo de ser un aporte al mejoramiento del desempeño, y toda vez que es posible suponer que requiere una disposición abierta al aprendizaje por parte del funcionario. Es de esta manera una condición necesaria para hablar de gestión del desempeño que exista retroalimentación, por una parte, y por otra, que ésta se implemente bajo ciertas condiciones para que sea exitosa.

Con ello, el modelo propone a los servicios públicos incorporar estos subprocesos y las herramientas auxiliares que los facilitan y/o que permiten su registro y/o aplicación, ya sea a través de su política o su procedimiento de gestión del desempeño, y a su vez, en sus reglamentos especiales de calificaciones.

Ahora bien, desde el Servicio Civil se entrega asesoría técnica para la implementación de este modelo en las instituciones públicas, y con el objetivo de conocer el nivel de desarrollo y monitorear su avance en materia de gestión y desarrollo de personas, se aplicó por primera vez en el año 2013 el Barómetro, encuesta de auto reporte respondida por la áreas de Gestión de Personas. En dicha consulta, se obtuvo como uno de sus resultados, que un 50% de los servicios públicos estaba en un nivel medio de desarrollo en la implementación del proceso de gestión del desempeño. Lo anterior consideraba el desarrollo de: planificación de metas, seguimiento y retroalimentación, uso de información para toma de decisiones y uso de perfiles de cargo en el sistema.

En esa misma consulta de Barómetro, se observaron los siguientes elementos del universo consultado de 232 servicios públicos:

- 1)** En cuanto a la planificación del desempeño, un 15,95% de las instituciones indican suscribir metas individuales a los funcionarios, basadas en perfiles, metas institucionales y del equipo, explicitando su aporte al cumplimiento de los objetivos de la organización.
- 2)** En relación al seguimiento y retroalimentación del desempeño, un 18,10% informó que existen espacios de retroalimentación de los funcionarios y se realiza una evaluación de la calidad de ese proceso.
- 3)** Con respecto, al uso de resultados de desempeño para la toma de decisiones de gestión tales como: cese de relación laboral, de contratos y honorarios; recontrataciones en grado superior; elaboración o diseño de plan de mejora, un 12,93% de los servicios informaba que se fundamentan exclusivamente en constataciones sistemáticas de desempeño.

Es relevante mencionar, que además de que el sistema de evaluación del desempeño fue también impulsado como parte del Programa de Mejoramiento a la Gestión hasta el año 2011, se generaron Instructivos Presidenciales, que pasaron a ser herramientas de gestión para fundar y mandar desde el Servicio Civil la solicitud a los servicios públicos para su avance en las materias que abordaban. Uno de estos fue el Instructivo Presidencial de Buenas Prácticas en Gestión y Desarrollo de Personas del año 2015, en el cual se indicaba a las instituciones que debían trabajar sobre tres ejes base: derechos laborales, condiciones laborales y ambientes laborales. Junto con lo anterior, se indicaba que se debía garantizar el adecuado funcionamiento y desarrollo de los sistemas de recursos humanos, donde se mencionaba como uno de ellos la gestión del desempeño, y el desarrollo de acciones para mejorar estos procesos y planificar estas acciones de manera coherente e integrada.

En ese período, el Servicio Civil entregó a los servicios públicos orientaciones técnicas tanto para construir un procedimiento de gestión del desempeño con foco en retroalimentación, como también para modificar reglamentos especiales de calificaciones que facilitarían la implementación del modelo que se propone. De esta manera, a fines del año 2016 se efectuó un levantamiento de información para el monitoreo del cumplimiento de este Instructivo Presidencial, donde se observó que un 90% de las instituciones consultadas contaba con un procedimiento de gestión del desempeño enfocado en retroalimentación. Lo anterior al menos fue un avance en que dispusieran de esta declaración de intenciones, pero aún sin necesariamente confirmar su aplicación.

En octubre de ese mismo año (2016), se efectuó un nuevo proceso de levantamiento de información (a través de la consulta de Barómetro), y del universo consultado de 232 servicios públicos, se observó lo siguiente:

- 1)** En cuanto a la planificación del desempeño, un 18,53% de las instituciones indican suscribir metas individuales a los funcionarios basadas en perfiles, metas institucionales y del equipo, explicitando su aporte al cumplimiento de los objetivos de la organización.
- 2)** En relación al seguimiento y retroalimentación del desempeño, un 18,53% informó que existen espacios de retroalimentación de los funcionarios, y se realiza una evaluación de la calidad de ese proceso.
- 3)** Con respecto, al uso de resultados de desempeño para la toma de decisiones de gestión tales como: cese de relación laboral, de contrataciones y honorarios; reconstrucciones en grado superior; elaboración o diseño de plan de mejora, un 22,84% de los servicios informaba que se fundamentan exclusivamente en constataciones sistemáticas de desempeño.

Si comparamos ambas mediciones de Barómetro se observa que en cuanto a la planificación del desempeño existe un leve aumento entre el año 2013 y el 2016 (casi tres puntos porcentuales), lo cual es más notorio con respecto al uso de los resultados para la toma de decisiones (casi 10 puntos porcentuales). Ahora bien, en el caso de seguimiento y retroalimentación existe muy poca diferencia entre ambos años, lo que muestra un lento avance, por lo que aún debe ser parte de los desafíos actuales futuros para la gestión del desempeño.

Posteriormente, y a partir de la nueva facultad rectora otorgada a través de la Ley N° 20.955 que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece al Servicio Civil publicada en octubre de 2016, se dictan las primeras normas de aplicación general en la Resolución N° 1 el año 2017, y luego, se dicta la Resolución N° 2 en materias de Participación funcionaria, Formación y Capacitación, Rol de Jefaturas y Gestión del Desempeño y Sistema de Calificaciones el 22 de marzo de 2018.

Con esto, surge un paradigma normativo desde el propio Servicio Civil que es coherente con todas las orientaciones técnicas entregadas anteriormente y con el modelo propuesto para el sector público. Desde estas normas de aplicación general, específicamente para este sistema se establece principalmente lo siguiente:

- Los servicios públicos deberán implementar «un Sistema de Gestión del Desempeño Individual,...considerando como procesos claves la planificación, dirección, evaluación y mejora o desarrollo del desempeño de las personas».
- ...«Deberán establecer en el Sistema de Gestión del Desempeño Individual, procedimientos de retroalimentación que permitan asegurar prácticas de liderazgo y mejora continua en el desempeño de las personas, fortaleciendo la relación de las jefaturas y funcionarios en torno al desempeño y a las expectativas del mismo.»
- ...«Deberán propender a contar con Reglamentos Especiales de Calificaciones, elaborados siguiendo las orientaciones entregadas por la Dirección Nacional del Servicio Civil, los cuales deberán contener los elementos que permitan el desarrollo del Sistema de Gestión del Desempeño.»

De esta forma, con el rol rector y la dictación de las normas de aplicación general, el trabajo de asesoría y acompañamiento desde el Servicio Civil se ha visto intensificado dada la preocupación de las instituciones por cumplir con dichas normas y evitar que se informen incumplimientos a la Contraloría General de la República.

Específicamente con esta norma, se espera que los servicios públicos vayan más allá de sus declaraciones internas, que refuercen y consoliden sus prácticas y procedimientos para la gestión del desempeño, y que avancen hacia una implementación total del modelo y sus cuatro procesos clave. Y sin duda, una de las herramientas que les ha servido a las instituciones para la instalación de los procesos de gestión del desempeño aunque no es suficiente para garantizarlo, ha sido el reglamento especial de calificaciones como base normativa más específica de cada institución para introducir ciertos cambios. Desde hace varios años, se ha incorporado la retroalimentación como instancia clave para mejorar el desempeño, en tanto permite una mirada retrospectiva entre jefatura y funcionario para analizar de qué manera se puede optimizar el trabajo para obtener mejores resultados.

Otro elemento que se ha agregado a estas normativas particulares es la evaluación de cumplimiento de metas individuales, y eso implica que al igual que los Altos Directivos Públicos los demás funcionarios también están comenzando a suscribirlas y a ser evaluados por ello. Por otra parte, en consonancia con las directrices para el Trabajo Decente emanadas de la Organización Internacional del Trabajo OIT, la evaluación del buen trato también se añadió como un aspecto a evaluar en la conducta de los funcionarios públicos. Además, en el caso de jefaturas y profesionales con personal a cargo, se ha comenzado a evaluar sus habilidades de liderazgo y de gestión de equipos. De esta forma, con estos elementos se ha ido avanzando en completar y enriquecer el ciclo del desempeño, y también considerando como factores a evaluar, conductas que son coherentes con los desafíos actuales de cada institución.

Con todo, desde el 2015 a la fecha, existen veintitrés (23) reglamentos especiales de calificaciones que contienen los elementos antes señalados, de los cuales diecisiete (17) han sido publicados desde que existe la norma de aplicación general en esta materia. Si bien, la aplicación de esta norma es reciente (a partir del 22 de marzo 2018) se observa que las instituciones públicas han comenzado a avanzar con mayor rapidez, y al mismo tiempo, se ha observado como en los últimos años esta temática ha sido comprometida como parte de los Convenios de desempeño de algunos Altos Directivos Públicos.

En conclusión, a ocho años desde el inicio de la divulgación del modelo de gestión del desempeño que se propuso para la Administración Central del Estado se observa que los servicios públicos han ido gradualmente incorporando a su gestión los procesos de planificación, seguimiento, retroalimentación y mejora, sin embargo, se visualizan múltiples aspectos por avanzar, en donde se espera que las normas de aplicación general contribuyan en ese sentido.

Dado que el Servicio Civil está mandatado para también velar por el cumplimiento de las normas de aplicación general y solicitar información a las instituciones públicas, desde esta entidad ahora se debiesen realizar procesos de monitoreo con ciertos focos. A fines del año 2019 cuando se sistematice la información reportada durante el monitoreo de las normas, y tomando en consideración el trabajo de los consultores sectoriales de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas del Servicio Civil que están en permanente contacto y acompañamiento a los servicios públicos, será posible establecer algunas hipótesis acerca del cumplimiento. Y en esta línea, será interesante verificar tanto la información recogida por auto reporte como también visualizar que los procesos y acciones involucrados en este sistema no se realicen solamente por cumplir una norma, sino que estén en concreto vinculados con la estrategia y tengan un impacto, vale decir, reporten mejoras al desempeño individual e institucional.

Dado el rol clave de la retroalimentación, se debiera avanzar realizando un seguimiento a su calidad y efectividad, de manera tal de indagar si está teniendo un impacto en el desempeño. Y en este punto, la conexión con la capacitación y formación resulta ser crucial, en tanto, es justamente desde el espacio de retroalimentación que es posible identificar brechas en el desempeño y detectar necesidades de capacitación en forma oportuna para una posterior entrega de dicha formación y capacitación. Junto con lo anterior, también se debiese revisar la calidad del proceso de planificación del desempeño, para corroborar que exista conexión de las metas individuales con los objetivos y metas de la institución y del equipo, y coherencia con el perfil del cargo. Si no existe este alineamiento, las brechas detectadas no serán coherentes y las decisiones de cómo formar y capacitar pudieran ser poco pertinentes y derivar en pérdida de recursos.

Si bien el proceso de retroalimentación, así como la planificación del desempeño son procesos de responsabilidad de las jefaturas quienes son los que los ejecutan, las instituciones tienen el rol de apoyarlas, entregándoles lineamientos, herramientas y formación para desarrollar estas tareas. A su vez, las organizaciones debiesen generar perfiles de cargo de jefaturas donde se incorporen habilidades para gestionar equipos como un estándar para todas las personas que deseen trabajar en puestos que involucren la supervisión de equipos. De esta forma, la gestión del desempeño requiere la participación y el trabajo de diversos actores, desde la jefatura máxima, las Asociaciones de Funcionarios, las áreas de Gestión y Desarrollo de Personas, las jefaturas, de manera tal de disponer de un cuerpo de funcionarios públicos con las capacidades idóneas para dar respuesta a las necesidades de los usuarios.

IV. Conclusiones y desafíos de la profesionalización para América Latina

Considerando todos los elementos expuestos y teniendo presente la realidad y experiencia chilena, los paradigmas y desafíos de la profesionalización de la función pública, desde la lógica de capacitación y desempeño, podrían fundarse en los siguientes elementos:

- Reconocer la profesionalización como una política de Estado: Esto implica dar un marco regulatorio o de referencia que otorgue un respaldo técnico-político para poner en agenda e implementar de manera adecuada procesos de gestión de personas estratégicos de manera transversal. Ello puede ir desde disposiciones legales hasta Instructivos Presidenciales (que pueden ser de más ágil generación pero que pueden tener un carácter más transitorio).
- Contar con un organismo central, robusto, con recursos y atribuciones que defina, coordine y/o implemente las políticas, procesos y acciones vinculadas a capacitación, desempeño y probidad: Estos temas requieren contar con directrices definidas centralmente que permitan implementar y coordinar una visión de Estado, sin que ello responda a definiciones insulares de cada institución pública a partir de su propia realidad o visiones. Se requiere un desarrollo homogéneo en este ámbito en una fase inicial.
- Generar impacto con la capacitación: Si bien es cierto que el lograr óptimos y mejores resultados organizacionales depende de muchos factores que no siempre son posibles de manejar, la creciente inversión que se realiza en procesos de formación y capacitación de funcionarios públicos debe evidenciar los réditos que ello genera en la prestación de servicios a la ciudadanía, en la gestión corriente institucional y en el cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales. Esta mirada se debe restringir a aquellos aspectos del desempeño individual que sí pueden ser abordados por capacitación y formación, proyectando que su implementación genere mejoras sustanciales en la profesionalización de la función pública. En escenarios donde el accountability en el uso de los recursos públicos ya se instaló en la ciudadanía como un imperativo, el mostrar resultados tangibles de esta inversión permite dar cuenta de esta demanda, además de profundizar este proceso en escenarios más complejos y fortalecer el rol de las áreas de gestión de personas en su rol de consultoría y de socio estratégico de las áreas operativas de las instituciones públicas.

- Generar impacto con la gestión del desempeño: A nivel de Estado en todos los servicios públicos el desafío apunta a realizar un proceso de gestión del desempeño que permita y garantice su mejora, que promueva el desarrollo de los funcionarios, y en tercer lugar, que entregue información que sea útil para la toma de decisiones en otros procesos de la gestión de personas, como capacitación, pasantías, promoción de personas de planta, movilidad de las contratadas, entre otros. El vincular el resultado de la evaluación del desempeño si bien puede ser percibido como una amenaza, es lo que debiera cobrar valor a la hora de poner en la balanza la inversión que implica realizar el proceso de gestión del desempeño y el proceso calificadorio.
- Vínculo entre Capacitación, Probidad y Desempeño: Estas tres temáticas se encuentran vinculados entre sí y un desafío en este ámbito es que estos procesos no pueden ser gestionados de manera aislada, Es deseable que una gestión del desempeño eficiente y comprometida con la mejora pueda contribuir a la profesionalización de las personas que desempeñan en una determinada estructura u organización. Esto a través de procesos de retroalimentación adecuados en donde, concensuadamente, se definan las potencialidades, los aspectos a mejorar y los espacios de crecimiento que pueden ser abordados a través de proceso de capacitación y formación. El sistema de desempeño es un proveedor de la capacitación, y a su vez, el resultado de ésta se observa en el desempeño, por lo que se debe potenciar esta recursividad. Por otra parte, si se incorpora la Probidad, ésta debe ser no tan sólo un requisito de ingreso, sino también una característica permanente del desempeño funcionario y que debe ser reforzado por las diferentes acciones de la organización siendo una de ellas la capacitación.
- Posicionamiento Estratégico de la Capacitación: El futuro desafío en las organizaciones públicas chilenas (y que se puede extrapolar a las de América Latina), es el de situar a la gestión de la capacitación con un carácter estratégico, posicionándose como un motor para su progreso, lo cual implica visualizar tanto el desarrollo presente como futuro de su funcionarios y como se incorporan, tanto las jefaturas intermedias como los directivos, a este desafío institucional. Esto implica dar un salto cualitativo respecto de lo que se ha realizado poniendo ahora el foco ya no en cómo capacitar, sino que, en el qué capacitar.
- Promoción del Desarrollo de Carrera: Este es uno de los aspectos que requieren mayor focalización y análisis dado que es un factor que no ha tenido el desarrollo esperado en América Latina en los últimos años. Si vinculamos este aspecto a la profesionalización y desarrollo del empleo público, ello implicaría generar condiciones claras para la promoción y ejecución de sistemas de carrera a nivel del aparato estatal con la finalidad de que las personas puedan ir asumiendo nuevos cargos a partir de una preparación adecuada y focalizada para asumir dichos desafíos. En la medida que los sistemas de carrera sean adecuados y desafiantes, y que abarquen a todos los funcionarios, independiente de su calidad contractual, ello debiese contribuir a que se implementen planes de formación y programas de capacitación (transversales) que permitan avanzar hacia una mayor profesionalización del empleo público. A su vez, otro efecto indirecto es que provoca incentivos a los funcionarios para participar activamente en estos procesos que les otorgan más empleabilidad y fortalecimiento de sus competencias laborales. Si la figura profesionalización-desarrollo de carrera no está configurada o garantizada, es conveniente reevaluar y reestructurar los alcances de los procesos de capacitación y formación, restringiéndolos a preparar a los funcionarios para las funciones habituales en que se desempeñan o para proyectos específicos y/o estratégicos en los cuales se puedan desempeñar.

Bibliografía

Bachelet, Michelle (2015) "Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado". <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2015-Instructivo-Presidencial-Buenas-Pr%C3%A1cticas-Laborales-en-Desarrollo-de-Personas-en-el-Estado.pdf> 01-07-2019

- Banco Interamericano de Desarrollo-BID (2014) "Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina 2004-2013".
- Biblioteca Congreso de la República de Chile (2018) "Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado de Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo". <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30210> 01-07-2019.
- Biblioteca Congreso de la República de Chile (2015) "Ley N° 20.955 Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y fortalece el Servicio Civil" <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1095821> 01-07-2019
- Biblioteca Congreso de la República de Chile Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (2000) <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967> 01-07-2019
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1998) "Reglamentos Especiales de Calificaciones. Guía Metodológica para los Servicios Públicos". http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-65818_recurso_1.pdf 01-07-2019
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2005) "Textos Legales una nueva concepción en la Gestión Pública Chilena".
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2011) "Gestión del Desempeño en Servicios Públicos". <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2011-Modelo-de-Gesti%C3%B3n-del-Desempe%C3%B1o-en-los-Servicios-P%C3%ABlicos.pdf> 01-07-2019
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2016). "Orientaciones para la modificación del Reglamento especial de calificaciones" <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2016-Orientaciones-para-la-modificaci%C3%B3n-del-Reglamento-Especial-de-Calificaciones.pdf> 01-07-2019
- E. del Campo, J. Hernández (2016) "Talento para lo Público: Analizando los sistemas de formación y capacitación de funcionarios públicos en América Latina" Revista del CLAD N° 64, Febrero.
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2013) Barómetro de la Gestión de Personas 2013 <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2013-Resultados-Bar%C3%B3metro-de-la-Gesti%C3%B3n-de-Personas-2013.pdf> 01-07-2019
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2016) "Informe de Avance Instructivo Presidencial Buenas Prácticas en Desarrollo de Personas". <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2016-Informe-Avance-Instructivo-Presidencial-Buenas-Pr%C3%A1cticas-Laborales-en-Desarrollo-de-Personas.pdf> 01-07-2019
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2017) "Aprueba Normas de Aplicación General en materias de Participación Funcionaria, Cumplimiento de Estándares en Formación y Capacitación de funcionarios públicos, Rol de Jefaturas en dirección de equipos y Gestión del Desempeño Individual y Sistema de Calificaciones". Diario Oficial 22 de marzo 2018. <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/03/Resolucion-Afecta-N-2-de-2017-Aprueba-normas-de-aplicacion-general.pdf> 01-07-2019
- Longo, Francisco (2005) "Evaluación y Gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas" Presupuesto y Gasto Público N°41.
- Marchant, Hugo (2015), "La experiencia de Chile en el Proceso de implementación de la Gestión del Rendimiento", documento presentado en el Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1672726B0F1AA8950525806D00710CE9/\\$FILE/marguz.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1672726B0F1AA8950525806D00710CE9/$FILE/marguz.pdf) 01-07-2019
- Piñera, Sebastián (2013) "Instructivo Presidencial, Impulsa Políticas Descentralizadas de Gestión de Personas en la Administración Central del Estado, Presidencia de la República", <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2013-Instructivo-Presidencial-Impulsa-Pol%C3%ADticas-Descentralizadas-de-Gesti%C3%B3n-de-Personas.pdf> 01-07-2019
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2011) "Reglamento General de Calificaciones de la Administración Pública". <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/reglamento-general-de-calificaciones-de-la-administraci%C3%B3n-p%C3%ABlica-a%C3%B1o-1998> 01-07-2019

Reseña biográfica

Marcela Alejandra Montero Ruiz. Psicóloga de la Universidad Diego Portales. Candidata a Magíster en Gestión de Personas de la Universidad Alberto Hurtado. Con Diplomado en Cambio y Desarrollo Organizacional de la Universidad de Chile y Diplomado en Gestión de Personas para el sector público de la Universidad Alberto Hurtado. Se desempeña en la Dirección Nacional del Servicio Civil desde fines del año 2007 entregando asesoría técnica a los servicios públicos principalmente en Gestión del Desempeño, y en otras materias de la gestión y desarrollo de personas, como una de sus funciones más permanentes. Fue integrante del equipo que elaboró la propuesta de modelo de gestión del desempeño que promueve el Servicio Civil. Ha participado en programas de colaboración internacional con países como Honduras, El Salvador, y ha coordinado proyectos de la Subdirección a la que pertenece. También ha participado como parte del equipo docente en actividades de capacitación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en el Curso Internacional sobre la temática de Gestión del Desempeño. Actualmente su cargo es Consultora Especialista de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile.

Daniel Triviño Guerrero. Administrador Público de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Diplomado en Liderazgo y Gestión de Personas por la Universidad Adolfo Ibañez. Se desempeña como experto en materia de capacitación, siendo integrante del equipo que trabajó en el desarrollo y la puesta en aplicación del Modelo de Gestión de Capacitación y Evaluación de Transferencia en el Servicio Civil de Chile. Desde el año 2012 ha asesorado a más de 170 servicios públicos en la implementación del Modelo de Transferencia de la Capacitación, ejerciendo el rol de Experto Técnico en el contexto de cumplimiento de metas de indicadores transversales del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y de las Metas de Eficiencia Institucional (MEI). Desde el año 2016 ha desarrollado trabajo colaborativo en actividades de capacitación y Webinar con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en aspectos relativos a la gestión y evaluación de acciones de capacitación en el sector público chileno. Recientemente, ha coordinado la realización de un análisis de descriptivo en materia de inversión y estructura de capacitación en el periodo 2012-2016, con la finalidad de determinar su evolución y cuáles son los desafíos que imponen los resultados obtenidos. Actualmente su cargo es Consultor Especialista de la Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas de la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile.