

PERFIL DE FACILIDAD SECTORIAL
MECANISMO SECTORIAL DE DESARROLLO INSTITUCIONAL
CHILE
17 DE OCTUBRE DE 2004

Título del Proyecto:	Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil		
Número del Proyecto:	CH-L1008		
Equipo de Proyecto:	Orlando Reos, Jefe RE1/SC1, Francisco Mejía (RE1/SC1), Jefe de Proyecto; otros miembros: Koldo Echebarría (SDS/SGC); Pedro Farias (RE1/SC1); Gustavo Perochena (COF/CCH); y Rosina de Souza (LEG/LEG).		
Prestatario:	República de Chile		
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Hacienda – Dirección Nacional de Servicio Civil		
Plan de Financiamiento:	BID: (CO)	US\$	3.000.000 (60%)
	Local:	US\$	<u>2.000.000</u> (40%)
	Total:	US\$	5.000.000
Fechas tentativas:	Misión de Análisis	IV trimestre 2004	
	Aprobación	I trimestre 2005	

I. MARCO DE REFERENCIA

A. El empleo público en Chile

- 1.1 La Administración Central (AC) chilena se caracteriza por su pequeño tamaño en relación a la media regional. Con, aproximadamente, 150.000 funcionarios, la AC representa sólo el 2,8% de la población activa del país (la media regional es del 5,7%); esto significa una proporción del 1% de funcionarios por habitante (la media regional es 2,3%). El gasto en personal de la administración pública en Chile en 2003 representaba aproximadamente el 20% del gasto total (la media regional está por encima del 30%)¹. Este reducido tamaño es consecuencia del traspaso al sector privado de actividades productivas que ejercía el Estado, de la municipalización de los sectores de educación y salud y de un esfuerzo de contención en plantillas y salarios realizado en los últimos años por el Ministerio de Hacienda.
- 1.2 No obstante lo anterior, las políticas y la propia institucionalidad en materia de empleo público han estado caracterizadas por debilidades importantes. En los diagnósticos realizados, se ha puesto de manifiesto que : (i) las reglas de ingreso, desarrollo y término de la relación laboral con el Estado no daban suficiente cobertura a los principios de mérito e idoneidad, descuidando el desarrollo de

¹ Datos proporcionados por la administración chilena y por I. Carlson y M. Payne, “Estudio Comparativo de Estadísticas de Empleo Público en 26 Países de América Latina y el Caribe”. Dialogo Regional de Política del BID en Transparencia y Gestión Pública

capacidades profesionales adecuadas en los servicios; (ii) un número considerable (de posiciones de la estructura están cubiertas con criterios de pura discrecionalidad política, lo que perjudicaba la continuidad del manejo entre gobiernos y creaba incentivos insuficientes a una gestión por resultados de los servicios; (iii) las remuneraciones de directivos no eran competitivas con relación al mercado laboral privado, lo que obligaba a buscar soluciones compensatorias al margen de la estructura salarial ordinaria; (iv) la carrera funcionaria se basaba en el ascenso sólo por antigüedad, lo que dejaba un estrecho margen de profesionalización y ascenso basado en el desempeño; (v) los recursos dedicados a la capacitación eran escasos y no siempre se utilizaban correctamente; (vi) persistía una cultura organizacional reticente a las evaluaciones por el desempeño, con bajo incentivo a la creatividad y eficiencia; y (vii) no existía una institucionalidad que, más allá del control fiscal de la plantilla y los salarios, que permitiera realizar políticas transversales en el manejo de los recursos humanos de la administración pública, en especial, en todo lo referente a la selección, capacitación y carrera profesional de los funcionarios públicos.

- 1.3 Paralelamente, la Administración chilena ha puesto en marcha reformas importantes en otros ámbitos de la gestión pública. En particular, se han desarrollado un conjunto de instrumentos para mejorar el desempeño de la gestión presupuestaria, incluyendo los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), un programa de evaluación de resultados y de impactos de programas públicos, y un fondo concursable para el financiamiento de nuevos programas o la reformulación o expansión de programas existentes. Esta iniciativa forma parte de la estrategia del gobierno de conceder mayor autonomía a los servicios públicos a cambio del control fiscal sobre la efectividad de la ejecución de los programas, lo que se verá apoyado por la información del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado – SIGFE.
- 1.4 En este contexto, la modernización del empleo público y, en particular, la creación de un nuevo marco para la gestión de los directivos públicos, ha sido considerado como un requerimiento institucional básico para profundizar en la estrategia de gestión por resultados de la Administración chilena.

B. La reforma de 2003

- 1.5 La reforma se puso en marcha a través de la expedición de la Ley del Nuevo Trato Laboral y Alta Dirección Pública (Ley 19.882 de junio de 2003). Esta es una iniciativa que se originó en un acuerdo suscrito en diciembre de 2001 entre el Gobierno y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), y que fue incluida en enero del 2003 en la Agenda Nacional de Reforma del Estado, concordada con todas las fuerzas democráticas con representación parlamentaria.
- 1.6 La reforma realizada se centró en tres grandes objetivos: (i) instaurar el **Sistema de Alta Dirección Pública**, con un proceso de preselección pública y meritocrática de los altos directivos (primer y segundo nivel de los Servicios), manteniendo la designación por los órganos políticos correspondientes y estableciendo un sistema de incentivos remunerativos en base a desempeño; (ii) impulsar una nueva **política en materia de acceso y desarrollo de las personas de la administración pública**, extendiendo los sistemas de acceso profesionalizado por concurso hasta el tercer nivel de los servicios, creando

sistemas transparentes de concursos para la promoción interna, ampliando paulatinamente los recursos para la capacitación hasta llegar en el 2005 al 1% de los gastos de personal y creando un nuevo sistema de evaluación colectiva del desempeño; se estableció un incremento de las remuneraciones variables de un 8% en un período de tres años por cumplimiento de metas basadas en los Programa de Mejoramiento de Gestión; y (iii) crear en el Ministerio de Hacienda, la **Dirección Nacional del Servicio Civil**, como la nueva institucionalidad para hacer efectivos los cambios introducidos en la Ley.

1.7 La **Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC)**, se creó como un servicio público descentralizado, altamente tecnificado y pequeño en dotación, que se relaciona con el Presidente de la República, a través del Ministerio de Hacienda. Dentro de este marco, se creó el **Consejo de la Alta Dirección Pública**, organismo integrado por el Director(a) de la DNSC, que lo preside y cuatro miembros (expertos en materias públicas y/o recursos humanos), nominados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado de la República, con un quórum mínimo de 4/7. Los Consejeros duran en su cargo 3 años. Estos mecanismos permiten que todas las fuerzas democráticas con representación parlamentaria tengan presencia en este Consejo.

1.8 La **DNSC** tiene por objetivo liderar la reforma en materia de gestión de recursos humanos, bajo la concepción de “servicio civil” que se concibe como un “sistema integral de diseño de políticas en materia de recursos humanos con el objeto de dotar al Estado de una administración profesional, con reglas de acceso y gestión basadas en el mérito, idoneidad y probidad”. Se ha instaurado con ello una administración profesional, autónoma e imparcial en su funcionamiento y subordinada a la responsabilidad política. Para cumplir este mandato la misión de la DNSC es institucionalizar una nueva política de gestión directiva y desarrollo de las personas de la Administración Civil, basada en el mérito y la idoneidad, que contribuya a mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios a la ciudadanía.

1.9 Las principales funciones de la DNSC son:

(i) administrar el Sistema de Alta Dirección Pública; (ii) diseñar políticas de gestión de recursos humanos, orientada al desarrollo de las personas en la administración civil del Estado en sus fases de ingreso, desarrollo y evaluación; (iii) promover reformas y medidas tendientes al mejoramiento de la gestión y desarrollo de personas del sector público; (iv) entregar asesoría especializada en materias de gestión de personas a las autoridades de gobierno; (v) implementar y administrar políticas de capacitación para directivos y funcionarios que fortalezcan la gestión de los Servicios Públicos, coherente con el proceso de modernización del Estado; y (vi) fomentar la profesionalización de las unidades de personal o recursos humanos de los Ministerios y Servicios Públicos. Para cumplir con el anterior mandato, la DNSC cuenta con una planta de 64 personas, de los cuales más del 80% es profesional. La DNSC cuenta con una Dirección Nacional, dos



subdirecciones (Alta Dirección Pública y Desarrollo de las Personas), y dos divisiones (estudios y gestión interna).

- 1.10 El **Consejo de Alta Dirección Pública** tiene tres objetivos principales: (i) asistir la toma de decisiones del Presidente de la República, Ministros de Estado y Jefes de Servicios en la provisión de cargos de Altos Directivos Públicos de exclusiva confianza, encabezando los procesos de selección de dichos directivos; (ii) cautelar la no discriminación e imparcialidad de los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública; y (iii) cautelar la total confidencialidad en los procesos de selección. Para el cumplimiento de estos objetivos, la Ley le confiere las siguientes funciones: (i) revisar y aprobar los perfiles profesionales de los candidatos en base a los criterios generales definidos por la Dirección Nacional del Servicio Civil; (ii) convocar, conducir y regular los procesos de selección de candidatos a cargos de Jefes superiores de Servicio del Sistema y participar en el Comité de Selección de directivos del segundo nivel jerárquico; (iii) proponer al Presidente de la República, a través del Director Nacional del Servicio Civil, una nómina de entre 3 a 5 de los candidatos seleccionados en un proceso de selección público; y (iv) proponer al Ministro de Hacienda, sobre estudios elaborados por la Dirección Nacional del Servicio Civil, los porcentajes de la Asignación de Alta Dirección Pública para los Jefes Superiores de Servicios del Sistema;
- 1.11 Previo a la expedición de la nueva Ley, correspondía al Presidente de la República el nombramiento de 3114 cargos de exclusiva confianza. Con la implantación del nuevo sistema, el 53% de esos cargos del primer y segundo nivel, pasa al Sistema de la Alta Dirección Pública en un proceso gradual entre el 2004 y 2010. Adicionalmente, el total de cargos de tercer nivel, nominados generalmente por jefes de departamento, quedan incluidos en la carrera funcionaria. A dichos cargos podrán concursar el personal de planta y contratado de la administración pública. Lo anterior, permitirá que exista un 79% de los cargos directivos con mayor nivel de profesionalización y seleccionados por sistemas de concurso público transparentes.
- 1.12 La reciente expedición de la Ley y creación tanto del Consejo como de la DNSC impone a la nueva institucionalidad importantes retos para su puesta en marcha y funcionamiento. Los retos principales, identificados por la DNSC, en el corto plazo, son tres: (i) el desarrollo y capacidad organizativa e institucionalidad de la nueva Dirección Nacional del Servicio Civil; (ii) la implementación del nuevo Sistema de Alta Dirección Pública; y (iii) el perfeccionamiento de la carrera funcionaria. El Programa busca apoyar al Gobierno a superar estos desafíos.

C. Estrategia y fundamento de la participación del Banco y justificación de la modalidad

- 1.13 La *Estrategia del Banco en Chile* para el período 2000-2006 se concentra en: (i) apoyar iniciativas que aumenten la competitividad y la productividad mediante el mejoramiento de la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos y mecanismos de apoyo a la innovación tecnológica en el sector privado, infraestructura, apoyo a la pequeña y mediana empresa, etc.; (ii) apoyar acciones que lleven a la reducción de desigualdades sociales y regionales y que mejoren la calidad de vida; y (iii) apoyar los mecanismos que conlleven a un aumento de la participación ciudadana en el proceso de desarrollo mediante el fortalecimiento de

los vínculos de la sociedad civil con el estado y con el sector privado, y (iv) apoyar el proceso de modernización del Estado. El proyecto está íntimamente relacionado con este último objetivo de modernización del Estado.

- 1.14 La *estrategia del Banco de Modernización del Estado*² sostiene que un crecimiento sostenible y equitativo depende de la calidad y eficiencia de las políticas y gestión públicas. En este campo identifica cinco posibilidades de actuación: (i) desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad; (ii) fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto; (iii) mejorar la capacidad de formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas; (iv) modernizar las formas de gestión de los servicios públicos; y (v) aprovechar el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información. Este proyecto se enmarca dentro de la primera área.
- 1.15 El Banco ha apoyado al Gobierno durante el proceso de elaboración de la nueva institucionalidad de servicio civil, incluyendo el desarrollo de la normativa correspondiente, mediante la provisión de apoyo de expertos del Banco utilizando el mecanismo de PSA. Durante este proceso de diálogo y apoyo se ha detectado la necesidad de contar con un apoyo mas estructurado y de mediano plazo para asistir al Gobierno en la superación de los retos de implantación de la Ley. Por estos motivos el Gobierno ha solicitado el apoyo del Banco mediante una operación de la Facilidad de Desarrollo Institucional. Para el Banco, el desarrollo e implantación de esta operación también reporta importantes beneficios. Primero, la reforma de los sistemas de servicio civil es un desafío pendiente en la región y, al ser un tema nodal de la Estrategia de Modernización del Estado, esta experiencia permitiría al Banco aprender en un área en donde la experiencia operativa es limitada. Segundo, muchos países de la Región miran a la experiencia chilena, como una referencia importante en sus propios procesos de reforma. El Banco puede y debe servir de catalizador de un proceco de transferencia de conocimiento y lecciones aprendidas.
- 1.16 *Justificación de la modalidad.* Los desafíos que encara la DNSC relacionados con la necesidad de poner en marcha exitosamente la nueva normativa en materia de servicio civil, enmarcadas en una visión de desarrollo institucional de largo plazo, requieren de una respuesta inmediata y ágil para su atención. Para este fin, se ha identificado el Mecanismo Sectorial de Desarrollo Institucional (MSDI) como el instrumento más adecuado que tiene el Banco para apoyar al prestatario en este su objetivo³. Específicamente, esta operación cumple con los criterios establecidos para la línea: el desarrollo de capacidad es “autocontenido”, hay claro sentido de pertenencia (“ownership”) por parte del gobierno de las acciones propuestas, hay una activa participación de los involucrados en el Gobierno y se permite promover un curso de acción flexible para ajustarse en el proceso de mejora de la gestión de la DNSC.

² Documento GN-2235 de Julio de 2003

³ Los objetivos y lineamientos operativos del MSDI del Banco se describen en el Documento GN-2223.

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo del Programa sería fortalecer el desarrollo institucional de la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) y apoyar el alcance de sus objetivos estratégicos en los primeros años de funcionamiento. Esto se lograría a través de la implementación de tres componentes: (i) Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la DNSC; (ii) Apoyo a la Implantación del Sistema de Alta Dirección Pública; y (iii) Apoyo a la implantación de las funciones de la Subdirección de Desarrollo de las Personas.

B. Componentes

1. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la DNSC

- 2.2 Este primer componente del préstamo estará orientado a desarrollar las capacidades internas que permitan a la DNSC dotarse de los sistemas y subsistemas de gestión imprescindibles para el desempeño de sus competencias. Para ello, se financiarían los siguientes productos: (i) informatización integral de los procesos de gestión de la DNSC, incluyendo la adquisición de hardware y los desarrollos de software necesarios; (ii) diseño e implantación de un sistema de planificación y control de gestión; (iii) diseño e implantación de un plan de comunicación que permita dar a conocer la misión y las competencias encomendadas a la DNSC en el seno de la Administración chilena y en el conjunto de la sociedad; (iv) diseño e implantación de un plan de capacitación interna para el personal de la DNSC; (v) fortalecimiento de las áreas de gestión financiera, adquisiciones y gestión de recursos humanos.

2. Apoyo a la Implantación del Sistema de Alta Dirección Pública

- 2.3 Este segundo componente tiene como finalidad contribuir a la implantación efectiva del sistema de Alta Dirección Pública, apoyando la cobertura de los puestos que vayan incorporándose al sistema. Para ello, se financiarían los siguientes productos: (i) apoyo a los procesos de selección y reclutamiento de los directivos mediante la contratación de empresas y consultores de selección; (ii) realización de estudios sobre remuneraciones, que permitan efectuar propuestas de asignación coherentes con la variables establecidas en la Ley; (iii) apoyo a la elaboración y seguimiento de los convenios de desempeño; (iv) apoyo al proceso de acompañamiento a los nuevos directivos, diseñando e implantando acciones de formación y socialización; (v) realización de un estudio que, a partir de los perfiles identificados, permita construir un modelo de competencias de los altos directivos; (v) realización de auditorías y evaluaciones periódicas de los procesos selectivos para validar los perfiles, competencias e idoneidad y desempeño de los directivos nombrados.

3. Apoyo a la implantación de las funciones de la Subdirección de Desarrollo de las Personas

- 2.4 El tercer componente del préstamo estaría dirigido a apoyar a la DNSC en la profesionalización del empleo público, mediante actuaciones encaminadas a

posibilitar la vigencia efectiva de las medidas previstas en la Ley. Para ello, se financiarían los siguientes productos: (i) apoyo a la modernización e informatización de las oficinas de personal de los ministerios y servicios, que constituyen la contraparte interna de la DNSC; (ii) apoyo a la realización de los concursos, mediante la financiación de acciones de formación, elaboración de manuales y contratación de empresas de selección, a través de un fondo concursable; (iii) apoyo en el diseño de instrumentos para la evaluación de necesidades de formación y el diseño e implantación de programas transversales de capacitación; (iv) realización de estudios sobre los instrumentos individuales y colectivos de evaluación; (v) elaboración de un boletín estadístico sobre la situación del empleo público en Chile.

C. Costo, Financiamiento y Período de ejecución

- 2.5 El costo total de la operación se ha estimado en el equivalente de US\$ 5.0 millones. El financiamiento del Banco sería del equivalente de hasta US\$ 3.0 millones, provenientes del Capital Ordinario. El gobierno chileno aportaría el saldo, equivalente a US\$ 2.0 millones. Para el desarrollo y ejecución de la operación, el Programa prevé financiar servicios de consultoría para el fortalecimiento institucional de la DNSC, actividades de capacitación, asistencia técnica puntual y la adquisición de equipamiento informático. El período de ejecución sería de 30 meses y de desembolsos de 36 meses.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y ASPECTOS INSTITUCIONALES

- 3.1 El Organismo Ejecutor del Programa será la Dirección Nacional de Servicio Civil, dependiente del Ministerio de Hacienda del Gobierno de Chile. La DNSC en su carácter de Ejecutor tendrá la responsabilidad básica del Programa ante el Banco, manteniendo la relación directa con el Banco y definiendo el curso de acción del Programa. Para este fin utilizará su estructura administrativa y contable-financiera, apoyándose en apoyos técnicos específicos en la medida de que lo requiera. Con la finalidad de coordinar el diseño del proyecto, la DNSC ha constituido un equipo de trabajo de contraparte, bajo la responsabilidad de la Jefa de Gabinete de la Directora de la DNSC.
- 3.2 **Seguimiento y evaluación.** Para el seguimiento y evaluación del Programa se tomarán en cuenta las metas y los indicadores de avance y de éxito que serán definidos con el Ejecutor en la misión de análisis. El seguimiento de cada componente y supervisión general del Programa estará a cargo del Ejecutor con base a los planes anuales a ser elaborados para cada componente. Se prevé que el Programa cuente con una evaluación de medio término (al cumplirse el 50% de nivel de desembolso de los recursos). Asimismo, se incluirá una evaluación final del Proyecto que permitirá conocer los resultados alcanzados de la operación.

IV. TEMAS SOCIALES Y DE MEDIO AMBIENTE

- 4.1 Se espera que el Programa genere importantes beneficios para una mejor gestión de los recursos humanos del sector público, mediante el apoyo al fortalecimiento de las capacidades técnicas de la DNSC, y la dotación de herramientas que permitan medir el impacto y efectividad de las medidas adoptadas. Se ha

acordado con el Ejecutor que se adoptará una aproximación hacia la no discriminación de personas por razón de género, discapacidad u origen étnico, financiando actuaciones que podrían servir de apoyo a esta perspectiva. El Programa no tendrá impactos ambientales negativos, dado que la operación propuesta no financiará la construcción de obras y se limitará a financiar servicios de consultoría, capacitación y equipamiento.

V. TEMAS ESPECIALES

- 5.1 **Dimensionamiento del Programa.** El Programa cuenta con una descripción general de los componentes y actividades que serían incluidas en la operación así como con un presupuesto preliminar para financiar las mismas. Se requerirá de una estimación más afinada de las necesidades de financiamiento, conforme a los requerimientos de servicios de consultoría y equipamiento necesarios para su ejecución. El Equipo de Proyecto, durante el análisis de la operación acordaría el dimensionamiento definitivo del Programa.
- 5.2 **Evaluación de medio término.** Conforme se establece en los lineamientos que rigen a las Facilidades Sectoriales, el Programa incluirá una evaluación de medio término al verificarse un 50% en el nivel de desembolso de los recursos de la operación. En esta oportunidad, el Equipo de Proyecto del Banco evaluará los logros alcanzados de la operación, y de ser el caso, propondrá medidas correctivas para la ejecución de la misma o determinar la conveniencia de cancelar la operación.

VI. ESTADO DE PREPARACIÓN, PLAN DE ACCIÓN E INDICADORES PRELIMINARES

- 6.1 El Programa ha sido conceptualizado en sus aspectos generales por las autoridades de la DNSC, con el apoyo y la participación de una misión del Banco realizada en septiembre de 2004. Durante esa misión, se acordó el siguiente plan de trabajo: (i) contratación de un consultor internacional que apoyaría en el diagnóstico y diseño del componente de apoyo a la implantación del sistema de Alta Dirección Pública; (ii) contratación de una consultoría para la elaboración de propuestas para la informatización de la DNSC, ambas consultorías, contratadas con recursos del Banco, entregarían su informe a mediados del mes de noviembre del 2004; (iii) elaboración por parte del equipo de la DNSC y remisión al Banco como máximo hasta el 15 de noviembre del 2004, de las propuestas detalladas y términos de referencia para los distintos productos, detallando monto y origen del financiamiento, calendario de ejecución y metas de resultado con sus indicadores.
- 6.2 De acuerdo al cronograma acordado, se prevé la realización de una misión de análisis en diciembre del 2004 para concluir la preparación del Programa. Se estima que la operación podría ser aprobada en el primer trimestre del 2005.