

El estado del arte de los sistemas de gestión de información de personas en la administración pública de Chile: diagnóstico y principales brechas

**Magdalena Rojas Wettig
Fernando Belmar
Rafael Leite**

Introducción

Actualmente los gobiernos en Latinoamérica han enfrentado desafíos cada vez más diversos frente al continuo proceso de modernización de las administraciones públicas en toda región. Para responder a las exigencias de una ciudadanía cada vez más demandante de la acción del Estado en la entrega de servicios públicos, el sector público se ha visto frente a un doble reto: un contexto de restricción fiscal y panorama estructural de déficit en capital humano.

A dicho escenario, marcado por la carencia de recursos fiscales y humanos, se suma un contexto aún más amplio de creciente complejidad de los asuntos públicos, donde una sociedad más fragmentada y organizada en redes fuertemente movilizadas asiste a cambios veloces en los sectores más dinámicos del tejido económico. Frente a esto, se exige de las administraciones públicas que aseguren un entorno material, económico y social que propicie estabilidad y al mismo tiempo a dar respuestas en cuanto a calidad y transparencia de los servicios públicos.

Las autoridades públicas de gestión de recursos humanos son llamadas, entonces, a desempeñar un importante rol frente a estos desafíos: atraer, seleccionar y desarrollar más y mejores equipos de trabajo para el servicio público, y apoyar las entidades gubernamentales a hacer uso eficiente de las capacidades humanas y competencias laborales de las cuales disponen. Por lo tanto, impulsar el uso de información de personas del sector público como instrumento de gestión de recursos humanos de la administración pública es esencial. Transparentar la información de esta naturaleza para grupos internos y externos del Estado, de todas maneras, es importante para aumentar la confianza en la administración, facilitar la toma de decisiones y fomentar cambios culturales en sus estructuras.

Gestión de información de personas del Estado en Chile

Luego de la entrada del tema gestión de personas en el Estado en el centro de la agenda pública chilena, culminando en la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) y del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), en 2004, se abrió una ventana de oportunidad para cambiar tal escenario.

Históricamente, en el sector de Hacienda, específicamente en la Dirección de Presupuestos (DIPRES), se concentraba la mayoría de la información concerniente a estadísticas del personal del Estado, principalmente enfocada al control presupuestario, de remuneraciones, como al control de la dotación asignada por ley.

Los otros dos subsistemas de recursos humanos, esto es, Capacitación y Evaluación del Desempeño, eran monitoreados en paralelo con DIPRES por otras dos entidades, una del sector Interior, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), a cargo de asesorar en la temática Evaluación del Desempeño, y la otra del sector Trabajo, el Servicio Nacional de

Capacitación y Empleo (SENCE), a cargo de la temática Capacitación y Formación en un doble rol, orientada en paralelo a los sectores privado y público/estatal.

El año 2005, la DNSC se hace cargo de las temáticas que llevaban SUBDERE y SENCE, junto con atender la promoción y difusión de la temática “Concursabilidad”, respaldado por el Reglamento sobre Concursos del Estatuto Administrativo promulgado el mismo año 2004. No menor, fue también llevar a cabo los procesos de concursos del Sistema de Alta Dirección Pública (cargos de primer y segundo nivel de instituciones públicas con rol de implementación de políticas públicas).

Ya en 2005 el gobierno de Chile suscribió un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar el Programa de Fortalecimiento de la DNSC, iniciativa que contaba, entre sus componentes, con la realización de diagnósticos de las Unidades de Recursos Humanos de las instituciones en el sector público del país, y de las tecnologías de información (TIC) para el apoyo a la gestión de personas, esta última, en el año 2007.

Los resultados generados permitieron focalizar la gestión en los años siguientes, con productos orientados a fortalecer la gestión integral de recursos humanos, tanto a nivel de unidades de gestión de personas como a nivel de directivos en las instituciones. A modo de ejemplo, se construyó un Modelo Teórico de Gestión de Personas de Ciclos Temporales, que fue incorporado posteriormente en el contenido académico de una serie de ofertas de Formación (Post-títulos) dirigidos a jefaturas y profesionales de áreas de gestión de recursos humanos. También, se desarrolló el proyecto Portal Web Empleos Públicos, administrado por la DNSC, y disponible a las áreas de gestión de personas en el Estado.

Otros aspectos importantes trabajados en los últimos años se orientaron a diagnosticar aspectos más complejos en la gestión, como Planificación, Clima Organizacional, Gestión del Desempeño, Conciliación vida laboral y familiar, entre otros, a través de instrumento aplicado en el año 2013 “Barómetro de la Gestión de personas 2013”.

Así que, en prosequimiento a la amplia experiencia en proyectos de modernización pública desarrollados en alianza con el BID (Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil – proyecto 1622/OC-CH), en 2015 el Ministerio de Hacienda estableció el Programa de Mejora de La Gestión Pública y de los Servicios Públicos al Ciudadano (proyecto 1085/OC-CH) en marco del cual, se solicitó a Fundación Chile realizar el “*Estudio de propuesta de modelo de gestión de información de personas del Estado*”, que también atiende los objetivos de la Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios y la Política, lanzado en 2015 por la presidenta Michele Bachellet, que apunta a fortalecer las facultades del Servicio Civil en materia de gestión de información de personas en el Estado.

A partir del estudio realizado por Fundación Chile, entre otros análisis previamente realizados por la DNSC, este artículo resume el diagnóstico consolidado sobre el estado del arte de los sistemas informáticos integrados de gestión de personal (SIGP) en el poder ejecutivo de Chile y sus principales brechas. El diagnóstico está organizado en tres partes: 1) Procesos de Gestión de Información de Personas; 2) Flujo de Información y Roles; y 3) Uso de la Información y Reportabilidad.

El diagnóstico presentado en este documento toma como referencia dos modelos utilizados para representar sistemas de gestión de recursos humanos: El modelo propuesto por el BID (diseñado por Fernando Longo) y, por otra parte, el modelo propuesto por la propia DNSC.

Procesos de Gestión de la Información de Personas

En distintos gobiernos, la adopción de Sistemas Informáticos Integrados de Gestión de Personal (SIGP) como soporte tecnológico para administrar las masivas bases de datos sobre la gestión de la función pública, se ha vuelto una importante herramienta para hacer frente al desafío de modernizar los sistemas de servicio civil y potencializar el manejo estratégico capital humano en el Estado.

Según diversos protocolos, rutinas y grados de confidencialidad, los SIGP permiten el registro, preservación, actualización, recuperación, categorización y clasificación de información confiable y en línea sobre los funcionarios del Estado, con el objetivo de garantizar la calidad y la eficiencia de la gestión de la información laboral a servicio de la administración pública.

Los SIGP permiten una gestión de personas mucho más sofisticada, en la medida que son herramientas de administración de información con elevados grados de precisión:

- 1) Viabilizan la planificación estratégica, ya que tornan más transparentes las capacidades humanas disponibles en cada organización gubernamental, permitiendo una coordinación más adecuada entre los recursos fiscales, humanos y las prioridades políticas (por ejemplo, facilitan la toma de decisiones acerca de la reasignación de puestos o sobre reclutamiento de nuevos empleados).
- 2) Permiten la realización de proyecciones sobre las necesidades de personas en distintos sectores del gobierno en el corto, mediano o largo plazo, el análisis de los perfiles de competencia necesarios en cada área de acuerdo con el avance de los servicios prestados y la realización de “censos” permanentes en la fuerza laboral (determinante para la ejecución de políticas de inclusión y diversificación en el funcionalismo – personas con discapacidad, equidad de género, inclusión étnica, etc.).
- 3) Proporcionan el alcance de estándares más elevados en materia de transparencia por facilitar el manejo de datos masivos (big data), facilitando el control de los procesos de ingreso y rutinas de promoción de servidores (o sea, el combate a la distribución políticamente orientada de cargos, beneficios, funciones, etc.).

En Chile no existe un sistema único e integrado de información sobre gestión de personas en la administración pública central. Conviven distintos sistemas, administrados por diferentes órganos, bajo una problemática fundamental: no existe integración de infraestructura, procesos y recursos humanos responsable por la gestión de información de personas en las distintas organizaciones públicas del país, imposibilitando la consolidación de información.

El caos aparente no puede ser confundido con la inexistencia de buenas prácticas en esta materia, pero el escenario contribuye para la realización pulverizada (y descoordinada) de importantes gastos en modernización (sistemas nuevos), actualización, operación y mantenimiento de sistemas, aunque sin controles de calidad de gestión adecuados.

De manera general, el soporte tecnológico de los sistemas de información de personas en las organizaciones del sector público en Chile presenta una cobertura dispar, es decir, servicios públicos con bajo nivel de desarrollo, que sistematizan información de naturaleza limitada (énfasis en remuneraciones) y no coordinada, dificultando la realización de análisis más integrales (cruce de datos); hasta instituciones que cuentan con sistemas más complejos que abarcan la totalidad de subsistemas de gestión de personas. En este ámbito, la gestión de información que cuenta con soporte tecnológico más avanzado corresponde a los subsistemas de Gestión de compensaciones (sistemas de sueldo, compensación, beneficios y promoción) y Gestión del empleo (reclutamiento, selección, retención y procesos sucesorios).

La gestión de información relativa a los subsistemas de Gestión del rendimiento (evaluación y medición de desempeño, gestión del ausentismo), Gestión del desarrollo (orientación y formación profesional) y Gestión de las relaciones humanas y sociales (códigos de ética y aplicación de sanciones, gestión de la motivación, promoción de la diversidad), presentan soporte tecnológico robusto en algunos órganos, pero de manera general la gestión de este tipo de información no es aprovechada a nivel agregado entre instituciones por parte del nivel central.

Cabe destacar que algunas organizaciones más pequeñas ni siquiera cuentan con una plataforma de apoyo para la gestión de información de personas, y que la gestión de información relativa a los subsistemas de Planificación de recursos humanos (gestión estratégica de la fuerza de trabajo, relación empleador-funcionario) y Organización del trabajo (determinación de necesidades de personas) es muy rara o inexistente.

Gran parte de la información sobre gestión de personas se encuentra bajo responsabilidad de cada institución, y la capacidad de administrar dicha información es determinada por las capacidades administrativas (y presupuestarias) de cada entidad. No existen estándares para la recolección, ingreso o categorización de datos, que en muchos casos son ingresados en planillas de manera manual, con la consecuencia y posibles errores que ello pudiese conllevar. De manera general, la disparidad en la capacidad de administrar información de gestión de personas entre las entidades públicas, la escasez de mecanismos de actualización automática de datos, la falta de confianza en la calidad de la información recopilada y, sumado a lo anterior, los bajos (o inexistentes) niveles de integración entre distintos sistemas informáticos existentes en cada organización (o entre las organizaciones) son las más graves deficiencias en la gestión global de información de personas en el sector público en Chile.

Bajo tal diagnóstico, se observa que las dos principales brechas en el proceso de gestión de información de recursos humanos del sector público en el país son 1) la fragilidad de los sistemas de información de personas en el Estado, basado en subsistemas más operativos (Gestión del empleo y Gestión de compensaciones) y 2) la inexistencia de sistemas de integrales de información de personas en subsistemas menos operacionales (y más estratégicos), tales como desempeño, perfiles, clima, relaciones laborales, etc., que permiten

avanzar hacia la realización de planificación estratégica (prospectiva) en la fuerza laboral en el Estado (yendo más allá de una gestión de tipo reactiva).

Flujo de informaciones y Roles

En Chile existen dos tipos de entidades solicitantes de información sobre gestión de personas en el sector público: las organizaciones que ejercen el control y la fiscalización de la administración, como es el caso de la Contraloría General de la República y del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno; y las organizaciones que ejercen distintos mecanismos de control de gestión y de proyección, como es el caso de la Dirección de Presupuestos (Dipres) del Ministerio de Hacienda, el Servicio Civil y el Consejo para la Transparencia.

Además de realizar procesos de recolección de información independientes y descoordinados entre sí (aunque las fuentes de información sea comunes), multiplicando los esfuerzos de los servicios públicos en responder procesos de solicitud repetitivos, en distintos formatos y sistemas (o sea, sin reglamentos comunes para establecer estándares de calidad y disponibilidad en el proceso de coleta), dichas organizaciones cumplen sus facultades bajo la finalidad de ejercer su rol de fiscalización o control, y no con el propósito de mejorar la gestión de personas propiamente tal.

En países como Australia o Canadá (que presentan las mejores prácticas en gestión de información de personas, según la OCDE), la recolección de información de personas es realizada por un solo organismo, en general los que desempeñan un rol similar al Servicio Civil, responsable por establecer un mecanismo general para recopilar, validar y distribuir datos e indicadores estratégicos para calificar la gestión de personas.

La duplicidad de información por sistemas independientes, y muchas veces sin interoperabilidad, por general no automatizados, además de generar gastos innecesarios, dificulta la integración de información y pudiera derivar en mayores errores, disminuyendo la calidad de los datos recolectados e impidiendo la organización y publicación de reportes y bases de datos con información en línea, accesible y utilizable que permita una mejor toma de decisiones por parte de la autoridad.

De manera general, la recolección de información de gestión de personas por distintas organizaciones está amparada en diversos mecanismos legales, más o menos específicos, dificultando la respuesta a las solicitudes de información. La ley faculta al Servicio Civil de Chile, de manera explícita, la gestión de información sobre directivos públicos, y a su vez de manera muy genérica establece su rol en la implementación de políticas de desarrollo de personas en el Estado¹.

En resumen, la gestión del flujo de información de personas en el servicio público chileno se caracteriza en tres dimensiones:

¹ Tal escenario puede sufrir cambios importantes tras la aprobación del Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil, enviado al congreso por la presidencia, en 2015, en el marco de la Agenda para la Transparencia y la Probidad en los Negocios y la Política, que establece nuevas facultades a la DNSC en materia de gestión de información de personas.

Disponibilidad: mecanismos débiles e incompletos para reportería (recolección) y difusión de información.

Confiabilidad: inexistencia de estándares comunes de calidad, derivando en desconfianza sobre la validez de los datos.

Oportunidad: la inexistencia de sistemas integrados y automatizados retrasa la validación de datos, impidiendo su uso oportuno.

Uso de la Información y Reportabilidad

Una serie de factores limita el desarrollo de una cultura de gestión estratégica de recursos humanos basada en la utilización rutinaria y reiterada de información de personas en el sector público chileno. El desafío de mayor envergadura es orientar el uso de información que trascienda a la mirada descriptiva (o en funciones meramente operativas y reactivas) y emplearla en el análisis prospectivo, como fuente de comparación inter-organizacional o como insumo para la gestión y planificación integral en el área de desarrollo de personas.

Los sistemas actuales, en su gran mayoría, entregan información estática sobre el cuadro de gestión de personas, dificultando la realización de análisis de tendencias dinámicas o interpretaciones basadas en cruces sucesivos de información. Para más allá de los desafíos relativos a la calidad de los datos existentes, se observa una utilización limitada y poco efectiva de la información existente, derivada de la desorganización de los datos (dificultando la actualización periódica de paneles de indicadores y la producción de reportes accesibles) y del déficit de capacitación de personas en términos de interpretación y análisis de información estratégica en gestión de recursos humanos.

En relación a los principales usuarios de información de gestión de personas, se observa que en Chile el consumo de estos datos se concentra en las organizaciones recolectoras (organismos controladores y presupuestarios) y los propios responsables de recursos humanos en cada entidad. Se observa ahí una importante brecha, ya que actores clave como el equipo del Servicio Civil y los altos niveles jerárquicos en cada servicio, actores estratégicos en la gestión del desarrollo de personas, presentan un uso limitado de información para su realizar sus tareas.

Se puede observar que, pese al gran esfuerzo requerido por parte de las entidades públicas, para la operación de los subsistemas de información de recursos humanos existentes, sobretudo en instituciones de menor tamaño y dotación de personas, se traduce en datos relativos a procesos de carácter administrativo-operativo, debido a la baja implementación de sistemas de información para los subsistemas de planificación de personas. Dicha información es valiosa para el uso institucional en órganos de control administrativo y presupuestario, pero no satisfacen las necesidades latentes en materia de gestión estratégica de recursos humanos, que podría ser potencializada por el Servicio Civil o por los altos directivos públicos de cada organización.

Conclusiones

El diagnóstico global del estado de los Sistemas Informáticos Integrados de Gestión de Personal (SIGP) en Chile hoy es claro. La principal brecha se refiere la inexistencia de una base de datos única, accesible para los distintos organismos, disponible para la realización de actividades de control administrativo y presupuestario, pero sobre todo como instrumento de apoyo al desarrollo de la gestión de personas en los todos los servicios.

Cabe notar que establecer un sistema integrado no es suficiente. Se vuelve necesario determinar procesos de gestión adecuados y coordinar a los funcionarios responsables por la gestión de información de personas en las distintas organizaciones. La desarticulación entre los sistemas, infraestructuras y personas responsables por la gestión de información de recursos humanos es el principal diagnóstico, y no debe ser considerado por separado.

El estado actual de la gobernanza de la gestión de información de personas en el Estado en Chile es desordenado y confuso. Aunque la ley establezca al Servicio Civil como órgano responsable por la implementación de políticas de desarrollo de personas en la Administración Central del Estado no existe reglamentación en este sentido, acotando dicha dirección a un rol circunscrito a la gestión de información sobre altos directivos. Por otro lado, distintas organizaciones de control administrativo y financiero realizan la recolección de información de personas de manera desarticulada, sin el propósito específico de contribuir con la gestión de personas, sino que cumplir con sus tareas de fiscalización. Además de esto, la gestión de información de personas raramente cuenta con el apoyo de los organismos responsables por el área de modernización y digitalización del Estado.

Los bajos niveles de interoperabilidad entre los sistemas de información de personas existentes dificulta el fortalecimiento del intercambio de información y el desarrollo de una cultura de gestión con mirada prospectiva y estratégica en materia de recursos humanos, menos reactiva y de carácter operativo (muy centrada en las áreas de reclutamiento, selección y pago de remuneraciones), como hoy día.

La inexistencia de un modelo estándar de panel de información de gestión de personas impide la comparación entre los organismos y la visualización de tendencias agregadas. Un modelo común permitiría analizar el desarrollo de la capacidad y madurez de las instituciones públicas en materia de gestión de personas, pero esto demandaría la existencia de bases de datos relacionales e integrados.

Finalmente, la baja utilización de información de personas es determinada por tres brechas: plataformas sin funcionalidad adecuada para el manejo de información, ausencia de prácticas de gestión de información e indicadores y la concentración de esfuerzos, por parte de los responsables por la gestión de recursos humanos, en labores estrictamente administrativos en detrimento de actividades de planeamiento y gestión estratégica.

Bibliografía

- BID (2002), Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, F. Longo.
- CLAD (2013), XVIII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov. 2013 “Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: lecciones de América Latina”, Mariano Lafuente, Christian Schuster, Magdalena Rojas-Wettig.
- Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE), Secretaria de Asuntos Políticos (SAP) de la Organización de Estados Americanos (OEA). Seleccionando Mejores Servidores Públicos: Sistemas Integrados de Gestión de Personal en Brasil, México y Uruguay, Diciembre 2014.
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2006). Diagnóstico de las Unidades de Recursos Humanos de los servicios públicos. Subdirección de Desarrollo de las Personas, Informe Ejecutivo. Chile.
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2007). Diagnóstico del Estado de las Tecnologías de Información para la Gestión de RR.HH. en los Servicios Públicos de la Administración Civil del Estado. Informe Ejecutivo. Chile.
- Dirección Nacional del Servicio Civil, República de Chile. Reporte Estadístico Mensual Alta Dirección Pública, febrero 2016.
- Informe Diagnóstico Sobre la Gestión de Información de Personas en el Estado (a publicarse). Fundación Chile, 2016.
- Longo, F. (2005), Diagnóstico Institucional Comparado de Sistemas de Servicio Civil: Informe Final de Síntesis.
- Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER) <http://siaper.contraloria.cl/> (acceso en julio 2016).
- Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma, Santiago de Chile. Consorcio para la Reforma del Estado, 2009.

Reseñas biográficas

Magdalena Rojas Wettig

Jefa de Estudios y Cooperación en la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile.
Contacto: mrojas@serviciocivil.cl

Ha liderado y participado en proyectos y estudios en gestión del Estado, como políticas de recursos humanos en el Estado, descentralización regional y local, inversión pública, entre otros. Anteriormente se desempeñó como consultora del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); coordinadora de gestión pública del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica; e ingeniero de estudios estratégicos en empresas del sector privado. Obtuvo su Maestría en Asuntos Internacionales enfocada en Desarrollo Económico y Político en la Escuela de Asuntos Públicos e Internacionales (SIPA) de Columbia University, y una Maestría en Ciencias de la Ingeniería, además del grado de Ingeniero Civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Fernando Belmar Flores

Consultor en Información de Personas de la Subdirección de Desarrollo de Personas en la Dirección Nacional del Servicio Civil de Chile. Contacto: fbelmar@serviciocivil.cl

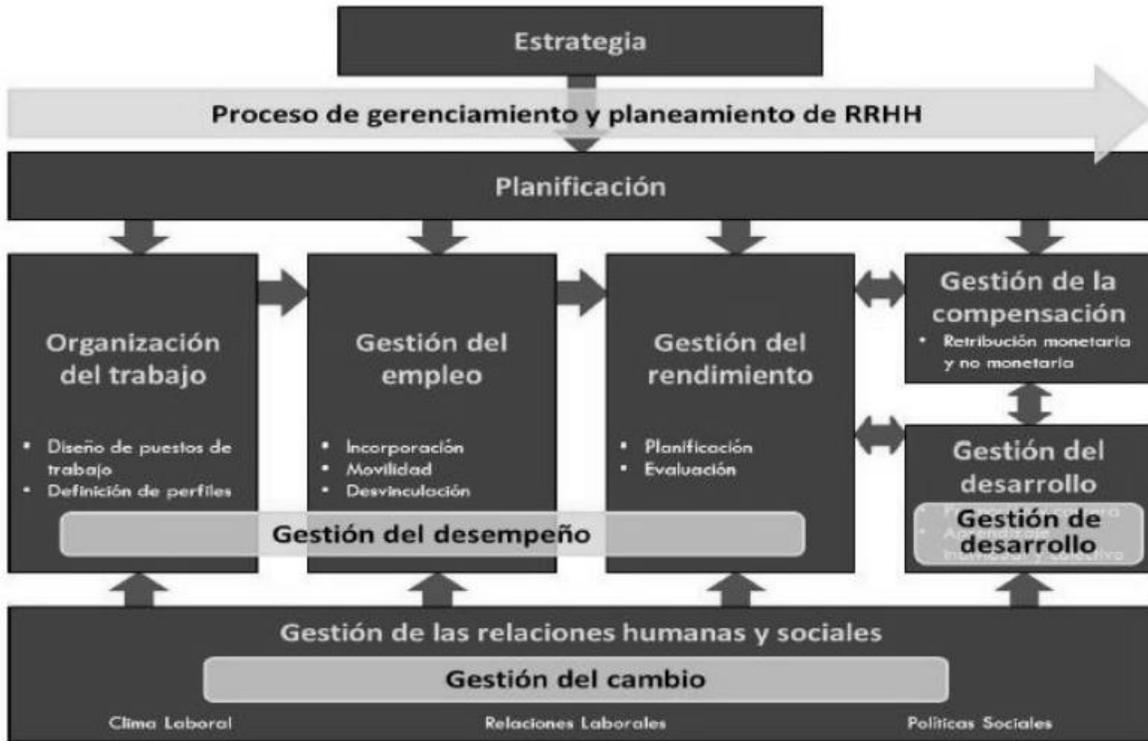
Ingeniero Civil Industrial e Ingeniero de Ejecución Electrónico de la Universidad del BíoBío de Chile.

Rafael Leite

Técnico en gestión cultural y estudiante de grado en administración pública (Fundação Getúlio Vargas | FGV). Tiene experiencia de trabajo en el sector público (Alcaldía de São Paulo | Contraloría General de la Municipalidad), en organizaciones multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo | BID) y en investigación académica (Centro de Estudos em Administração Pública e Governo | CEAPG). Contacto: leiterafaelo@gmail.com

Anexos

Cuadro 1. Modelo inspirado en el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, de autoría del profesor Francisco Longo, en estudio redactado a servicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).



Fuente: UAH, 2008