

Sección Praxis

OBSTÁCULOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE PERSONAS DEL ESTADO DE CHILE: SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

*OBSTACLES IN THE IMPLEMENTATION OF THE PEOPLE
MANAGEMENT POLICY FROM CHILEAN STATE:
SYSTEMATIZATION OF EXPERIENCES*

Autora

GABRIELA PANTOJA KAUFFMANN*

GABRIELA PANTOJA KAUFFMANN
*Asistente Social, Magíster en Administración mención
Gestión de Personas, Universidad de Chile. Académica de
la Universidad Tecnológica Metropolitana, UTEM. Correo
electrónico: gpantojakauffmann@gmail.com
Código ORCID: 0000-0002-1399-4329.*

*Artículo recibido el 30 de abril de 2019
aceptado el 15 de julio de 2019*

Resumen

Este artículo expone los resultados de una sistematización de experiencias que tuvo como objetivo caracterizar y analizar aprendizajes respecto de los obstáculos en la implementación de la política pública de gestión de personas diseñada por el Servicio Civil, en la trayectoria de la autora como exjefa de Personas de servicios públicos dependientes del nivel central del Estado de Chile, construida en diálogo con profesionales que ejercen este papel en el Estado. Se recolectó información en focus group desarrollados en 2018 con jefas y jefes de personas de servicios públicos pertenecientes al nivel central del Estado y se realizó una revisión documental de procedimientos, políticas, proyectos, minutas, reflexiones y ensayos elaborados en el transcurso del desarrollo profesional de la autora como jefa de personas, los cuales se clasificaron según su utilidad y uso en este proceso.

PALABRAS CLAVE

construcción de conocimiento desde las prácticas, sistematización de experiencias.

Abstract

This article exposes the results of a systematization of experiences that aimed to characterize and analyze lessons learned regarding obstacles in the implementation of the public policy of people management designed by the Civil Service, in the author's career as former Chief of People of public services dependent on the central level of the State of Chile, built in dialogue with professionals who exercise this role in the State. Information was collected in focus group developed in 2018 with female and male heads of public service persons belonging to the central level of the State. A documentary review of procedures, policies, projects, minutes, reflections and essays was prepared during the professional development of the author as head of people who were classified according to their usefulness and use in this process.

KEYS WORDS

systematization of experiences, knowledge from practices, public policies.

INTRODUCCIÓN

En 2004 el Estado de Chile puso en vigencia la Ley 19882 sobre Nuevo Trato Laboral y creó la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) como el organismo responsable de desarrollar el trabajo institucional para “fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos”¹. Este texto aborda la tensión fundamental entre diseño e implementación de esta política. Por un lado, la apuesta del Servicio Civil ha sido avanzar estandarizadamente en el diseño de una política orientada hacia niveles superiores de desarrollo, teniendo como horizonte un grupo reducido de servicios públicos destacados por sus buenas prácticas en gestión y desarrollo de personas, y por otro, existen los servicios públicos menos desarrollados que responden a estas exigencias desde lo formal y procedimental sin cambios reales en la gestión y transformación organizacional. La complejidad, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad, el error... son características de la política y de la vida social misma. Dialogar con jefas y jefes de personas de servicios diversos, con historias profesionales y directivas diferentes, es el recurso utilizado en esta sistematización que puede contribuir a iluminar caminos para reducir esta tensión.

La sistematización de experiencias posibilita generar conocimientos y aprendizajes significativos desde las prácticas, apropiarse críticamente de las experiencias vividas, comprenderlas teóricamente y orientarlas hacia el futuro con perspectiva transformadora (Jara, 2012, en Cifuentes y Pantoja, 2019). Desde las particularidades se descubren nuevos sentidos y significados y se avanza en la comprensión compleja de la realidad social (visión política, epistemológica, metodológica, estética).

Sistematizar experiencias nos permite reflexionar sobre la práctica para aprender de ella, conceptualizarla, comprenderla y potenciarla. Posibilita darle contenido, claridad, profundidad, relevancia social y proyección política a nuestras intervenciones y diálogos (Cifuentes y Pantoja, 2019).

El propósito de esta sistematización fue construir conocimiento sobre una reflexión crítica de la práctica como jefa de personas de servicios públicos dependientes del nivel central del Estado de Chile, en diálogo con profesionales que ejercen este papel en el Estado, respecto de los obstáculos en la implementación de la política pública diseñada por el Servicio Civil, organismo rector en materia de gestión y desarrollo de personas en Chile.

1. Misión de la Dirección Nacional del Servicio Civil, www.serviciocivil.cl

1. ANTECEDENTES

A partir de la formulación de la Ley 19882 sobre Nuevo Trato Laboral y creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, se han promovido criterios para la toma de decisiones, la atracción, retención y desarrollo del talento y capital humano en el Estado, desarrollando políticas de gestión y desarrollo de personas (antes denominada Recursos Humanos), que permitan alinear el compromiso y el desempeño de los y las funcionarios/as públicos con la estrategia de las organizaciones. Para lograr estos fines ha estimulado la creación y fortalecimiento de áreas de gestión y desarrollo de personas en las instituciones públicas, buscando superar la clásica visión de administración de personal y/o recursos humanos –que concibe a las personas como un gasto–, y entenderlas como centro del quehacer institucional y estratégico, determinante en el desarrollo y éxito de las organizaciones.

En la realidad de las instituciones públicas los jefes de personas encuentran dificultades para abordar la dimensión estratégica que teóricamente tiene su función en este nuevo esquema y cambio de paradigma. La carga de innumerables trámites administrativos implicados en su ámbito de responsabilidad, así como la presión que reciben de directivos y de funcionarios/as para resolver temas que obedecen a políticas de corte alcance, interés personal o corporativo de pequeños grupos, consume su tiempo y mina su capital profesional para desplegarse como gestores estratégicos.

Nos encontramos frente a una situación típica de brechas entre el *saber* y el *hacer*: Desde el Servicio Civil –basado en la evidencia y en las buenas prácticas– se postulan lineamientos y formas de trabajo como política pública de Estado, cuya implementación es interferida por factores que si bien se expresan en forma local, probablemente pueden obedecer a un patrón común a varias instituciones del Estado.

El Servicio Civil ha realizado y publicado desde el 2006 dos estudios para establecer un diagnóstico de la Gestión de Personas en el Estado: el Diagnóstico de las Unidades de Recursos Humanos y la consulta Barómetro de la Gestión de Personas, cuyos resultados resumidamente son los siguientes:

- a. En 2006 la Dirección Nacional del Servicio Civil, como parte de su Programa de Fortalecimiento Institucional (2005-2008), diseñó e implementó, con financiamiento del Banco Interamericano del Desarrollo, el estudio Diagnóstico de las Unidades de Recursos Humanos de los Servicios Públicos, con el objetivo de identificar las debilidades y fortalezas de la gestión de dichas unidades, punto de partida para avanzar cualitativamente en el proyecto de modernización y profesionalización de la Administración Civil del Estado en marcha. La metodología integró

un enfoque cualitativo y cuantitativo, desarrollado sobre cuestionarios estructurados autosuministrados y entrevistas semiestructuradas a las jefaturas de las Unidades de Recursos Humanos, URH. El estudio fue desarrollado entre noviembre del 2005 y febrero del 2006 por dos empresas consultoras.

b. El Perfil de las Unidades de Recursos Humanos resultado del estudio mostró que:

- La mayoría de las Unidades de Recursos Humanos presentaron niveles de desarrollo relativamente bajos respecto del nivel idóneo establecido sobre la base de la normativa vigente y las orientaciones de la DNSC. Por ende se consideró prioritario que estas Unidades reduzcan sus brechas y alcancen el nivel idóneo requerido. Se consideró necesario generar una red de apoyo, vinculación y sinergia entre URH, con la finalidad de compartir información y colaborar en su mejoramiento. Asimismo, la identificación de mejores prácticas, conocimiento crítico y de recursos susceptibles de ser compartidos, y acelerar los procesos de mejora y avance.
- Los roles de la mayoría de las Unidades de Recursos Humanos de los servicios públicos diagnosticados están centrados en procesos administrativos y operativos. Existe la necesidad de transitar hacia un rol más estratégico, con mayor comprensión y alineación con el *giro del negocio* de la institución por parte de quienes se desempeñan en Unidades de Recursos Humanos. Favorablemente los directivos de estas Unidades en general poseen trayectoria en el servicio público y manejan los códigos y lenguaje del Estado. La formación específica en el área de recursos humanos constituye una oportunidad de mejora.
- El Componente de Recursos de la Unidad es el que presenta mejores niveles de desarrollo. Le sigue el de Posición e Influencia de la URH, que, en general, presenta una leve brecha respecto del nivel idóneo. En tercer lugar y como principal ámbito de mejora, se aprecia al Componente Subsistemas de Recursos Humanos el más complejo y de mayor peso en el modelo, con la brecha global más significativa respecto del nivel idóneo.
- En el desempeño exitoso de las Unidades de Recursos Humanos incide fuertemente el posicionamiento del Jefe de Recursos Humanos y el lugar que la Unidad ocupa en la jerárquica institucional, pero además, la convicción del Jefe Superior del servicio respecto del rol estratégico que debe jugar la Unidad en el desempeño del servicio. La capacidad política del jefe de la Unidad se vuelve fundamental para colocar los temas de recursos humanos entre los objetivos centrales de la Institución. El jefe de esta Unidad, debe compatibilizar el rol técnico con el rol político.

- El diagnóstico identificó a jefes de Servicios que no tienen objetivos estratégicos directamente asociados a Recursos Humanos, que mantienen distancia con el jefe de la URH, solo les consultan temas administrativos y no los incorporan a instancias formales de las decisiones estratégicas del Servicio. Es necesario fortalecer nuevas concepciones de la gerencia pública, donde el accionar de la Gestión de Recursos Humanos es un factor clave para el éxito en los resultados de la organización.
- También hay jefes de Servicio que demuestran compromiso activo y eficiente en la promoción y desarrollo de los Recursos Humanos. Han incorporado entre los objetivos estratégicos de la institución, metas en el terreno de la gestión de recursos humanos. El jefe de la Unidad de Recursos Humanos es integrante de los comités en que se discuten o toman decisiones concernientes al servicio en general, y se mantiene una línea directa y frecuente con él, lo que significa que la Gestión de Recursos Humanos puede asumir roles estratégicos de apoyo que implica un mayor desarrollo global de la gestión de la Institución.

El Servicio Civil realizó en 2013 la consulta Barómetro de Gestión de Personas. Permitió recolectar evidencia para perfeccionar el diseño de políticas y herramientas de gestión de personas para el Estado y, potencialmente, identificar descentralizadamente los mejores caminos de crecimiento y desarrollo para cada institución en virtud de su estrategia y recursos disponibles. El estudio fue exploratorio y descriptivo. Se aplicó en línea un instrumento de autodiagnóstico elaborado por la Dirección Nacional del Servicio Civil para estos efectos, a las jefaturas de Gestión de Personas de 171 servicios públicos dependientes de la Administración Central del Estado.

Permitió medir el nivel de avance del Estado en esta materia y realizar ajustes a la operacionalización del Modelo de Gestión de Personas puesto a disposición de los servicios públicos desde 2007.

Los principales resultados obtenidos en este estudio fueron: 33 servicios –19% de instituciones que contestaron el instrumento– se clasifican en términos generales en un nivel alto de desarrollo en la calidad de la gestión de personas; 113 (66%) lo hacen en nivel medio y 25 en bajo (15%). De los dieciséis componentes, catorce ocupan un nivel de desarrollo medio.

Los dos elementos con mayores niveles de desarrollo lo obtienen el uso y disponibilidad de sistemas de información (73%) y la implementación de metodologías de capacitación (68%). En el otro extremo, las estrategias de reconocimiento y liderazgo (25%), la implementación de políticas de gestión de personas (35%) y la gestión y promoción de la innovación (36%)

presentan los desarrollos más incipientes, todos vinculados con procesos de gestión del cambio.

Los primeros estarían mejor instalados en los servicios públicos por iniciativas anteriores vinculadas con la implementación de procedimientos, como, por ejemplo, el desarrollo de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), mientras que los de menor desarrollo –relacionados con la Gestión del Cambio–, presentarían niveles incipientes en la medida que demandan mayores capacidades y recursos de las instituciones en general así como un mayor compromiso directivo.

Si bien ambos estudios desarrollaron metodologías diferentes, los dos responden a modelos conceptuales que tienen a la base procesos y tareas de gestión de personas que están ampliamente descritos en la literatura, por lo que es posible establecer algunas conclusiones comparando ambas investigaciones.

Las áreas de gestión de personas han ido avanzando con los años hacia estados de desarrollo superiores; sin embargo, gran porcentaje sigue centrada en procesos administrativos y operativos, y aún lejanas del desarrollo de personas propiamente tal, y de transformaciones profundas y sólidas.

Con los años no ha variado demasiado el desarrollo en las áreas de personas en torno a los recursos tecnológicos y sistemas de información. En el estudio del 2006 se había constatado avances en esta temática que habían experimentado las áreas de personas a partir del proceso de modernización del Estado iniciado en la década de 1990. Sin embargo, aún quedan brechas significativas en el desarrollo de estas áreas.

2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Este artículo expone los resultados de una sistematización de experiencias que se plantea como objetivo caracterizar y analizar aprendizajes la experiencia de la autora como exjefa de personas de servicios públicos dependientes del nivel central del Estado de Chile, en diálogo con profesionales que ejercen este papel en el Estado, respecto de los obstáculos en la implementación de la política pública diseñada por el Servicio Civil.

La estrategia central de recolección de información corresponde a *focus group* desarrollados en junio 1, 8 y 15 de 2018 con jefas y jefes de personas de servicios públicos pertenecientes al nivel central del Estado que han ejercido dichas funciones por un período de entre siete años y dieciocho años, en más de un servicio público, de modo que tienen una experiencia comparada que facilita la conceptualización e identificación de factores comunes a diversas instituciones.

A continuación se presentan antecedentes de los y las participantes de los *focus group* que permiten matizar y reconfigurar el análisis realizado:

Tabla 1. Características de participantes en los *focus group*

Género	Formación académica	Experiencia profesional	Tiempo en el cargo
Masculino	Psicólogo , especialización en el área organizacional-laboral. Magíster en Gobierno y Gerencia Pública.	Ha sido directivo de gestión de personas en diferentes organismos públicos desde el 2011, de servicios relacionados del nivel central, Salud, y fiscalizadores, empresas privadas.	8 años.
Masculino	Psicólogo , Egresado de Magíster en Gestión y Dirección de Recursos Humanos.	Desde 2000 se desempeña en áreas de Gerencia de Personas en Salud en hospitales y Servicios de Salud de la Región Metropolitana.	19 años.
Masculino	Asistente social , Magíster en Gerencia Pública.	Ha desempeñado cargos de jefaturas y directivos de áreas de gestión de personas desde 2007 en diferentes organismos públicos.	12 años.
Masculino	Administrador público , Magíster en Gerencia y Políticas Públicas.	Dirige áreas de gestión de personas desde 2002, ocupando diferentes cargos directivos de instituciones del nivel central (Subsecretarías y servicios dependientes).	17 años.
Femenino	Administradora pública , Máster en Técnicas de Investigación Aplicadas.	Encargada y jefa de áreas de Gestión de Personas del Estado desde 2003 en servicios públicos relacionados del nivel central.	14 años.
Femenino	Asistente Social , Magíster en Administración.	Ha ejercido diversos cargos de jefatura y dirección de equipos de gestión de personas en organismos públicos desde el año 2006.	13 años.
Femenino	Ingeniera Comercial Licenciada en Ciencias Económicas.	Ha dirigido áreas de gestión de personas desde 2009, previamente con experiencia como Jefa de Administración y Finanzas en servicios públicos.	9 años.

Adicionalmente se realizó una revisión documental de procedimientos, políticas, proyectos, minutas, reflexiones y ensayos elaborados en el transcurso del desarrollo profesional de la autora como jefa de personas los cuales se clasificaron según su utilidad y uso en este proceso. Estos permitieron consolidar una mirada global retrospectiva y prospectiva de trece años de ejercicio profesional como jefa de áreas de personas en tres instituciones del Estado.

En atención al tiempo transcurrido este trabajo no es una sistematización cronológica sino una reconstrucción desde la comprensión de los procesos vividos que son narrados desde categorías interpretativas que marcaron hitos en su devenir profesional.

3. RESULTADOS

Rosa María Cifuentes (1999) señala que una vez reconstruida la experiencia podemos reflexionar desde ejes temáticos relacionados con el foco de interés, para hacer la reconstrucción analítica, desde preguntas que permitan orientar la búsqueda, retomar expectativas, preguntas y balances, utilizando categorías pertinentes al eje o foco de la experiencia para designar, revelar, afirmar, conceptualizar y descubrir perspectivas distintas.

El análisis se desarrolló en torno a cuatro (4) categorías que permitieron llegar a un conocimiento más profundo de lo que se observó y vivenció directamente:

- soledad en el cargo.
- presión por responder a las expectativas de la organización.
- contextos políticos para desarrollar la gestión de personas.
- complejidad en la implementación de las políticas.

3.1. La soledad de quien dirige

Los y las jefas de personas están la mayor parte del tiempo muy solos. Estas jefaturas se ubican en cargos de tercer nivel jerárquico, lo que implica que dependan de una jefatura que no es la autoridad superior de la institución, correspondiendo generalmente al área de administración y finanzas. Además, tienen equipos a cargo.

A este nivel jerárquico, Mintzberg le ha denominado la gerencia de línea llamada también mandos medios, “la cual constituye la primera línea de mando sobre el personal operativo, cuya coordinación consiste en efectuar

la supervisión directa. Esto implica un contacto personal y cercano entre el gerente y los operadores, rol que no puede asumir el grupo estratégico” (Rivas, 2002, p. 16). Sin embargo, este nivel también se hace cargo de asegurar que la organización sirva a los propósitos de la misión que le fue asignada de un modo efectivo y atiende los requerimientos de aquellas personas que mantienen el poder en ella.

Los jefes y jefas de personas como mando medio están en permanente tensión entre lo que les solicitan y exigen los directivos que están sobre ellos y aquellos que dirigen la organización, y su equipo, a quienes deben convencer, motivar, seducir, y también exigir, para que ejecuten las tareas necesarias que les permitan desarrollar eficientemente la función de personas.

Estas áreas de trabajo son críticas y altamente sensibles por el tipo de información que se maneja y por los temas en juego, lo que hace que no resulte fácil compartir la experiencia cotidiana con colaboradores y pares. Reflexionan a puertas cerradas, en bastante soledad.

Aun cuando la soledad del cargo no es sinónimo de aislamiento, cuando se deben enfrentar constantes dificultades y hay un apoyo limitado o a veces nulo por parte de las jefaturas y autoridades, la carga mental es mayor porque las redes sociales son más precarias para compartir pensamientos y sentires, pero también para elaborar y construir nuevas maneras de hacer las cosas y resolver problemas.

Respecto de la carga mental, Díaz (2010) señala que “la relación entre exigencias del trabajo y carga de trabajo no sería de naturaleza unívoca –la carga de trabajo resultaría de los efectos de la simple presión ejercida por las exigencias del trabajo sobre determinadas características de las personas–, tal efecto derivaría de una interacción dinámica asociada a la actividad desarrollada por las personas en el transcurso de su trabajo. Al interior de esta actividad las personas jugarían un rol protagónico en el modo de significar y procesar las exigencias del trabajo y, por ende, serían partícipes de la configuración de la presión y la carga de trabajo resultante” (Díaz, op.cit, p. 181).

3.2. Tensiones frente a las expectativas organizacionales

Un punto relacionado con el anterior es que los y las jefas de personas se enfrentan cotidianamente a tensiones y presiones de todos los niveles de la organización, directivos, áreas del negocio, asociaciones de funcionarios (gremios), áreas técnicas relacionadas con la función de gestión de personas (Auditoría, Finanzas, Presupuesto, Jurídica), y los funcionarios y funcionarias que presentan sus demandas para satisfacer sus necesidades.

Dependiendo del contexto organizacional, el momento histórico que atraviesa la institución, el apoyo directivo, los recursos, el control sobre la tarea y la capacidad para mantener agenda, resulta más o menos complejo sortear estas presiones y apremios constantes que pueden provocar distrés laboral o tensión psíquica, lo que convierte la situación en un círculo vicioso, porque los recursos personales se van debilitando y existe una capacidad de respuesta de menor calidad para enfrentar la carga y las presiones.

A partir de estudios sobre salud ocupacional se han desarrollado diferentes modelos internacionalmente utilizados para medir factores de riesgo psicosocial laboral: uno de ellos es el modelo demanda-control de Karasek que considera tres dimensiones: la demanda psicológica (conjunto de exigencias de tipo cognitivo y psíquico, relacionado con la cantidad y/o volumen de trabajo; la complejidad de las tareas y las imposiciones de tiempo –presión de tiempo–; nivel de atención, interrupciones imprevistas, entre otras), la latitud decisional (dos dimensiones, el uso de habilidades y la posibilidad de ejercer control sobre el trabajo) y el apoyo social (en su vertiente emocional: tramitar emociones en el trabajo, e instrumental: soporte para realizar tareas, ambos en relación con pares y superiores) (Ansoleaga et al., 2014).

Estos autores señalan que “en la medida que las personas perciben sostenidamente altas demandas psicológicas acompañadas de un bajo control sobre sus procesos de trabajo y una escasa utilización de sus capacidades, experimentarán distrés laboral, denominado tensión psíquica” (Ansoleaga et al., 2014, p. 108), El apoyo social actuará como moderador de dicha tensión y cuando este se percibe negativamente y se presenta en combinación con tensión psíquica, el riesgo para la salud se verá incrementado.

En la experiencia como jefa de personas en distintos escenarios organizacionales es posible advertir que quienes ejercen estos cargos están expuestos al deterioro de su salud psíquica cuando las condiciones organizacionales son adversas, por lo que en la medida que se cuente con más apoyo institucional y social y exista más control sobre la tarea y las situaciones del día a día, estas personas sentirán mayor dominio sobre sus emociones y tendrán más capacidad para lidiar eficazmente con las problemáticas y conflictos que se producen naturalmente en las organizaciones.

3.3. Escenarios políticos para desarrollar la gestión de personas

Otro tópico con el que deben hacer frente quienes ejercen jefaturas de personas, es el sentido eminentemente político de las organizaciones para encontrar la manera de lograr orden y dirección entre gente con diversidades potenciales y conflicto de intereses.

La realidad política es un aspecto inevitable en la vida de las organizaciones: las ambiciones, estructura, tecnología, diseño de funciones, estilo de liderazgo y otros aspectos aparentemente formales del funcionamiento de la organización, tienen una dimensión política, tanto como el juego y los conflictos políticos más obvios (Morgan, 1990).

Los y las jefes de personas deben desplegar todos sus talentos y/o desarrollar nuevas formas para pensar y actuar políticamente en estos escenarios complejos. La gente piensa de distinta manera y quiere actuar de forma diferente, lo que crea tensión que debe ser resuelta a través de medios políticos.

Morgan señala que “cuando hablamos de *intereses* hablamos de un complejo equipo de predisposiciones que abarca ambiciones, valores, deseos, expectativas, y otras orientaciones e inclinaciones que conducen a una persona a actuar en una dirección en vez de en otra” (Morgan, 1990, p. 110).

Esta forma de ver los intereses permite comprender que existen agendas personales que están a la base de las acciones y actividades específicas que realizan las personas en las organizaciones, lo que posibilita el entendimiento respecto de las motivaciones subyacentes, ambiciones, rigideces, sentido lúdico, sentido de cuerpo, por mencionar algunas.

Los y las jefas de personas deben aprender a lidiar con los conflictos explícitos y aquellos que están en ciernes, además de los juegos de poder que a veces ocupan el escenario central e intrigas interpersonales que se hayan frecuentemente a la base de forma invisible de actividad para las personas, menos para quienes están implicados directamente. Así, tenemos situaciones diversas en que se manifiestan intrigas y agendas individuales, como por ejemplo, el/la dirigente gremial que reclama por los derechos de sus asociados respecto de espacios laborales cuando lo que subyace es su propio interés por mantener poder a través de la utilización de secretaria y oficina individual, o el/la directivo que llama para que el/la jefa de personas le proporcione orientaciones sobre el procedimiento para efectuar una desvinculación, cuando su motivación es armar un caso frente a quien pretende desvincular informándole que ha sido el jefe/a de personas quien dio la instrucción. Se podría hacer un extenso listado de situaciones que evidencian las agendas a las que se enfrentan los jefes/as de personas y las que la autora ha debido lidiar.

Otro aspecto que pone en evidencia el carácter eminentemente político de las organizaciones es la construcción de coaliciones que se fortalecen cuando los individuos cooperan juntos con relación a asuntos, acontecimientos o decisiones comunes o para desarrollar valores o ideologías (Morgan, 1990). Estas se desarrollan a la base del poder formal a través de alianzas interpersonales, redes y control de la *organización informal*. Amigos en puestos

altos; patrocinadores; mentores; coaliciones de gente preparada para atraer el apoyo y favor sindicales a sus fines individuales, y las redes informales para contactar con la base, sondeos, etc., todos proporcionan una fuente de poder para los implicados (Morgan, 1990).

Tal como se señaló respecto del contexto en que se desarrollaba esta experiencia, en la realidad de las instituciones públicas, los jefes/as de personas encuentran grandes dificultades para abordar la dimensión estratégica que teóricamente tiene su función en este nuevo esquema y cambio de paradigma que el Servicio Civil viene a impulsar en los servicios públicos. La presión que reciben de directivos y funcionarios/as para resolver temas que obedecen a razones de pequeña política de corto alcance, sobre la base de sus agendas personales, o interés corporativo de estas coaliciones que se forman y prevalecen en las organizaciones, consume su tiempo y mina su capital profesional para desplegarse como gestores estratégicos, además los desgasta emocionalmente.

3.4. Complejidades de la implementación de políticas

La experiencia ha indicado que para tener éxito en la implementación de una política, es beneficioso haber vivenciado la problemática que se pretende resolver. Una crítica recurrente al nuevo sistema de transporte público metropolitano de Santiago, denominado Transantiago, fue que los diseñadores nunca habían tomado una *micro amarilla*, que era el transporte público antiguo y permitía que las personas se trasladasen en un mismo trayecto por gran parte de Santiago. Con el nuevo sistema se implementó una red integrada de pequeños trayectos con buses articulados (denominados *orugas*), que provocó desconcierto y caos en sus primeros años de funcionamiento, debiendo ajustar el sistema a tramos más amplios con mayor frecuencia y aumento de recorridos. A pesar de estos esfuerzos, la desaprobación ciudadana ha sido permanente durante los más de diez años desde el inicio de su implementación.

Los jefes y jefas de personas con quienes dialogué en esta sistematización señalaron que el Servicio Civil les ha permitido apalancar procesos y conseguir resultados exitosos, que les impele a seguir avanzando en perspectiva estratégica, que sin sus requerimientos no habría sido posible obtener. En el caso de servicios públicos que aún no resolvían problemas operativos básicos, las exigencias del Servicio Civil constituían tareas agobiantes para quienes aún no podían salir del día a día. Expresaron:

La modalidad del Servicio Civil de revisar el cumplimiento desde lo formal (por ejemplo, *checklist* del Plan Trienal) se traduce en que los cambios de

prácticas son mucho menores que los esperables para ese supuesto nivel de cumplimiento. Con un menor número de instrumentos o normas, o con una gradualidad programada de su implementación, los resultados serían mejores (*focus group* N°2, 2018).

Sobre el punto Aguilar (1992) plantea: “la implementación no debiera estar divorciada de la política. No tiene mucho sentido tener buenas ideas si no pueden ser realizadas. Dichas en forma de homilía, todos están de acuerdo. Pero en el programa Oakland [...] la formulación de la política estuvo divorciada de su intento de ejecutarla. Desde el comienzo se puso el énfasis en el diseño del programa, en la obtención del consenso inicial a nivel local y en la asignación de fondos [...]. Los pasos posteriores de implementación fueron percibidos como *cuestiones técnicas* que se resolverían por sí mismas, si se negociaban los acuerdos básicos y se llevaban a cabo oportunamente asignaciones financieras. Los años mostraron que esas cuestiones aparentemente de rutina fueron los escollos en el que naufragó el programa [...]” (Aguilar, 1992, p. 17).

El servicio civil parte de la premisa que los servicios públicos están en la actualidad en un estado de desarrollo que les permite avanzar hacia estadios superiores, porque han pasado trece años desde la reforma, pero no es tan así, porque los equipos han mutado.

Las nuevas definiciones deberían ser más participativas, falta la convocatoria para participar en la toma de decisiones. Algunas de las normas tienen problemas de consistencia: lo que no fue mirado completamente por el Servicio Civil, por ejemplo, respecto de las plantas. Llamam a informarse de cosas, pero deberían llamar a participar, antes de hacer algo. A veces el Servicio Civil saca cosas contradictorias con Dipres [Dirección de Presupuestos] siendo ambos de Hacienda y responsables del personal del Estado. El Servicio Civil invita a los servicios más desarrollados, pero va desconociendo lo que ocurre con los servicios que están debajo de la línea de flotación (*focus group* N°2, 2018).

Sobre este punto se concuerda con la reflexión que hicieron los jefes de personas: el tránsito de una práctica operativa y básica a una práctica estratégica reconoce etapas de desarrollo que deben ser recorridas. Es necesario resolver efectivamente aspectos básicos de la función de personas (por ejemplo, el adecuado pago de remuneraciones, la administración de contrataciones, de actos administrativos relativos a licencias médicas, cometidos funcionarios, comisiones de servicios, autorizaciones de viáticos, control de asistencia, entre otros) para poder avanzar a estadios superiores de desarrollo, como proyectos estratégicos en desarrollo de carrera, desarrollo organizacional, gestión del talento, gestión de desempeño, etc.

Aguilar (1992) señala que la interdependencia entre el diseño y la implementación de la política; la búsqueda de simplicidad en el diseño, son las dos recomendaciones fundamentales que contribuirán a disminuir la magnitud de los fracasos.

4. CONCLUSIONES

Una primera conclusión que surge de esta sistematización fue constatar que el involucramiento directivo en la gestión y desarrollo de personas es un factor crítico que debe traducirse en prácticas concretas y no limitarse al discurso.

Lo señalado por los jefes de personas permite describir en parte lo que se experimentó en organizaciones altamente desafiantes y complejas:

Cada institución es un mundo diferente por lo que la misma fórmula no siempre es adecuada; la cultura de servicios públicos influye directamente en la gestión de personas. Hay instituciones muy antiguas donde se privilegia la carrera funcionaria a través de la provisión de las plantas, y en otros más modernos, en los que los funcionarios y funcionarias desarrollan su empleabilidad pensando trabajar en los servicios solo algunos años. En estos servicios es muy fácil instalar procesos virtuales y de innovación.

Es clave que el directivo superior no delegue esta materia, que *va a todas las del servicio civil* se involucre, tenga responsabilidad y entendimiento del tema y empuje los temas. Lo destacable del Servicio Civil son las actividades de acompañamiento a los altos directivos públicos que van más allá de la selección. Dependerá de las características de los ADP [Alta Dirección Pública] cuan involucrados estarán; cuando lo están, conducen la política de gestión de personas. Un factor de éxito en la implementación de la política es combinar las características del alto directivo público y el vínculo que mantiene con el servicio civil respecto de esta materia.

¿Cómo responde a la tensión el ADP? Cada servicio responde de acuerdo con sus capacidades y recursos, desde lo normativo y básico hasta el nivel de diseño más complejo: si el jefe de servicio entiende el tema, hay que tratar de generar una estructura no solo desde lo normativo, sino que permita hacer diseño y evaluar” (*focus group* N°2, 2018).

El Servicio Civil se ha visto implicado en un profundo proceso de planificación institucional, que se vincula con la etapa de madurez en que se encuentra. Así también, está llamado a ocupar un rol relevante en los procesos de modernización de Estado a través de la inserción de la gestión estratégica

de personas para la gestión pública. En ese sentido, estos ejercicios de definición estratégica son imprescindibles para la adopción efectiva del rol modernizador al interior del Sector Público.

Las bases culturales de la institucionalidad pública, los sistemas de gestión institucional y la natural tendencia de los equipos de trabajo a centrarse en aspectos concretos vinculados con la producción de servicios específicos pueden atentar en el objetivo final del Servicio Civil, que es predominantemente político y generalista.

Se visualiza una tensión fundamental entre teoría y práctica o diseño e implementación de la política. Por un lado, la apuesta del Servicio Civil ha sido avanzar estandarizadamente con el diseño de una política orientada hacia niveles superiores de desarrollo, teniendo como horizonte un grupo reducido de servicios públicos destacados por sus buenas prácticas en gestión y desarrollo de personas, y por otro, existen los servicios públicos menos desarrollados que responden a estas exigencias desde lo formal y procedimental sin cambios reales en la gestión y transformación organizacional.

Un desafío puede estar en el monitoreo de los servicios públicos respecto de implementaciones globales de la política, pero respetando sus tiempos internos y sus realidades particulares, porque hay instituciones que son muy complejas y requieren un rediseño global, debiendo cubrir procesos básicos para avanzar a otras exigencias mayores.

Esto a nivel central, porque en regiones donde hay menos desarrollo, no tienen la capacidad instalada y tienen que volver a empezar enfrentadas constantemente las exigencias y agentes propios de las regiones.

Otra posibilidad es que el Servicio Civil potencie la instalación de sistemas integrados para el Estado, por ejemplo, el sistema de integridad.

Es necesario que quienes diseñan las políticas en el Servicio Civil desarrollen trabajo en terreno para que conozcan desde dentro las dinámicas y complejidades con las que tienen que lidiar día a día los jefes y jefas de personas en los servicios públicos con menores niveles de desarrollo. Es insuficiente convocar a *focus group* a los jefes de personas que tienen resueltos los problemas para levantar *buenas prácticas*. A la fecha no se ha logrado instalar cambios sustantivos e integrales de prácticas sobre desarrollo de personas.

Sobre las dificultades vividas por las áreas de gestión de personas frente a los desafíos de la nueva institucionalidad y política pública sobre gestión y desarrollo de personas, una jefatura expresa:

En algunos servicios la sensación es de *sobrevivencia*, porque hay que lidiar con problemáticas y estructuras muy complejas. Salir de eso es

muy complejo. Los primeros años se combate las demandas cotidianas, tratando de generar espacios de trabajo para hacer algún diseño diferente. Ahí es básico tener las herramientas técnicas para abordar de otra forma la tarea cotidiana para empezar a tener la sensación de que se está sobre la *línea de flotación*. Cuando se está en esa realidad y llega el Servicio Civil con las buenas prácticas en gestión de personas es como una bofetada, por eso transversalizar el nivel de desarrollo debe tener matices, porque hay servicios que están a años luz de ese nivel esperado, y actualmente, exigido.

Así, se responde en el diseño, en el papel, pero el instrumento (los proporcionados por el Servicio Civil a través del *Plan Trienal de Buenas Prácticas en Gestión de Personas*) poco ayuda a salir de esa realidad, porque los requerimientos son más básicos que los establecidos por el Servicio Civil, por ejemplo definición de funciones, flujos de trabajo, estandarización de planillas, etc. No hay recursos tampoco para contratar externos para apoyar en el área de desarrollo y se trabaja desde la práctica cotidiana, con poca tecnología y reflexión y enfrentando permanentemente procesos disciplinarios internos y de la CGR [Contraloría General de la República].

La mirada estratégica la otorga el directivo que llega y permite ir cambiando internamente esa realidad, en una primera etapa con la implementación de dos o tres herramientas básicas como planificación estratégica, redefinición de funciones, etc., además de nueva tecnológica y mayor dotación. La autoridad debe involucrarse verdaderamente en el tema y no solo en el discurso” (*focus group* N°1, 2018).

Los y las jefes de gestión de personas que participaron de esta sistematización, comparten estas reflexiones. Algunos consideraron que habían podido desarrollar una gestión estratégica de personas porque el máximo directivo/a de la institución estaba comprometida/o en dicha perspectiva estratégica evidenciado en hechos concretos, como por ejemplo incorporarlos a las reuniones directivas, a los procesos de toma de decisión institucional y a la validación de los proyectos de desarrollos de personas relacionados con la gestión estratégica. Otros tuvieron punto de partida similares:

Yo partí de cero, no había siquiera carpetas funcionarias, partí con un equipo que estaba tratando de sacar contrataciones, fue un primer año tormentoso. Hubo como cuatro años de implementación combatiendo la chimuchina (lo operativo, lo pequeño, el día a día) hasta que mi jefe me dice ahora que tenemos la casa ordenada vamos a ver recursos humanos. Hasta ese momento éramos cacho, no éramos considerados. Mirando el pasado, si mi jefe no le hubiese dado relevancia al área, y hubiese seguido desarrollando su propio tema que era la administración y finanzas de la

institución, aún no existiríamos. Una de las cosas concretas que sirvió mucho fue la mirada tecnológica del jefe. Hoy la institución no usa papel.

Esto quitó presión a la gente del área y le permitió ir avanzando a estados más desarrollados. Hacerlos y hacerlos eficientemente (*focus group* N°2, 2018).

No hay implementación perfecta y, por ende, tampoco política perfecta. Este destino no celestial de las políticas, este escepticismo, descansa “en características inherentes de la vida política que no pueden ser enteramente abolidas” (Aguilar, 1992, p. 55). La complejidad, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad, el error... son características de la política y de la vida social misma.

Dialogar con otros jefas y jefes de personas de servicios diversos, con historias profesionales y directivas diferentes, iluminó el camino para la comprensión e interpretación de la experiencia como jefa de estas áreas que desde la distancia parecen tan administrativas y taylorianas, pero que por dentro son altamente complejas, demandantes, exigentes y eternas.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Estudio Introductorio. México: Miguel Ángel Porrúa.

Ansoleaga, E., Vézina, M. y Montaña, R. (2014). Síntomas depresivos y distrés laboral en trabajadores chilenos: condiciones diferenciales para hombres y mujeres. *Revista Cadernos Saúde Pública* 30(1), 107-118. DOI: 10.1590/0102-311X00176912.

Díaz, C. (2010). Actividad Laboral y Carga Mental de Trabajo. *Revista Ciencia & Trabajo*, 36, 281-292. Recuperado de https://www.u-cursos.cl/facso/2011/1/PSI-EC/1/material_docente/bajar?id_material=574205

Dirección Nacional del Servicio Civil (2013). *Informe Barómetro de la Gestión de Personas: Resultados de la primera aplicación a servicios públicos y modelo de gestión de personas*. Recuperado de <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2013-Resultados-Bar%C3%B3metro-de-la-Gesti%C3%B3n-de-Personas-2013.pdf>

Dirección Nacional del Servicio Civil (2006). *Informe Ejecutivo Diagnóstico de las Unidades de Recursos Humanos de los Servicios Públicos*, Chile. Recuperado de <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2018/04/2006-Diagn%C3%B3stico-de-las-Unidades-de-Recursos-Humanos-de-los-Servicios-P%C3%BAblicos-Informe-Ejecutivo.pdf>

Cifuentes, R. M. (1999). *La Sistematización de la Práctica del Trabajo Social*. Argentina: Lumen & Hymánitas.

Cifuentes, R. M. y Pantoja, G. (2019). *Sistematización de Experiencias para Construir Saberes y Conocimientos desde las Prácticas: Sustentos, Orientaciones, Desafíos*. Argentina: Brujas.

Jara, O. (2012). *La Sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles*. Costa Rica: EPPAL, Biblioteca de Educación Popular.

Morgan, G. (1990). *Imágenes de las Organizaciones*. España: Ra-Ma.

Rivas, L. A. (2002). Nuevas Formas de Organización. *Revista Estudios Gerenciales*, 18(82), 13-45. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21208201>