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

Santiago, 31 de diciembre de 2019

I. Antecedentes y diagnóstico

1. El Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado (en adelante “Consejo”) en el rol consultivo, de análisis y evaluación de los planes y programas de la Agenda de Modernización del Estado que S.E., el Presidente de la República, le ha mandado conforme al Decreto que la crea, estimó pertinente enviarle una propuesta respecto de la necesaria reforma que debe realizarse respecto del Empleo Público en Chile. Dicha transformación ha sido destacada tanto en la Agenda de Modernización que este Consejo ha conocido y también ha sido puesta de relieve por destacados Centros de Pensamiento, los que incluso han abordado una propuesta común en materia de personal del Estado¹.
2. Existe consenso, asimismo, que la diversa e intensa agenda que implica la asunción de nuevos estándares de acción del Estado en materia social, requerirá una nueva forma del actuar funcional público, lo que debe dar el espacio para iniciar la reforma a la cual nos referiremos.
3. Desde 1989, el empleo público se encuentra regulado principalmente en el Estatuto Administrativo, una ley que trata la carrera funcionaria en todo su ciclo: ingreso, derechos y deberes funcionarios, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones. Si bien el Estatuto ha sufrido algunas modificaciones, su evolución ha sido bastante estable en el tiempo. Sin embargo, la realidad actual del empleo público no se ajusta a la multisistémica regulación orgánica de la Administración y ha tenido un crecimiento sin un tratamiento sistémico.
4. En efecto, la Figura 1 muestra como ha crecido el empleo público en el Estado Central entre los años 1995 y 2018². Dicho crecimiento se explica por el aumento sostenido de la contrata:

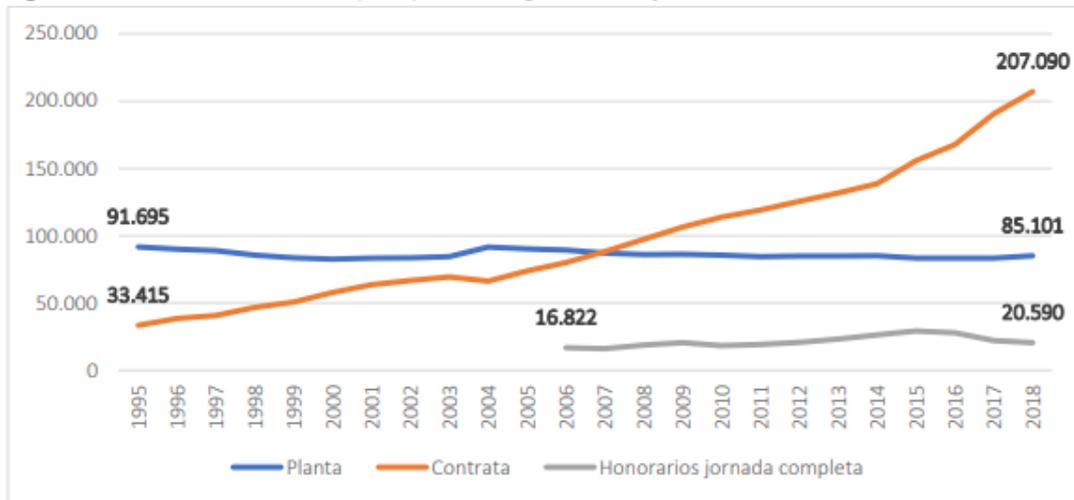
¹ Vid. *Gestión de Personas en el Estado*, publicación conjunta del Centro de Estudios Públicos, la Fundación Chile 21, Espacio Público y Libertad y Desarrollo (Diciembre, 2018).

² Cabe recordar que a la dotación total del gobierno central también se estima que se sumarán del orden de 210.000 funcionarios a partir de la nueva institucionalidad que se está implementando en el marco de la desmunicipalización de la educación pública.

por cada funcionario de planta, hoy existen 2,4 personas a contrata. Esta modalidad de empleo está regulada como una figura excepcional en el Estatuto Administrativo que no debería superar el 20 por ciento de la planta. Pero esta restricción se ha ido relajando en las sucesivas Leyes de Presupuestos.

5. Si se mira en términos porcentuales, el personal a contrata se ha multiplicado por más de cinco veces en los últimos 23 años. Sin embargo, dicho empleo, que es parte de la dotación junto a la planta funcionaria, constituye una modalidad de plazo fijo, renovable anualmente y que, en consecuencia, no tiene indemnización alguna en caso de que el funcionario cese en sus funciones. En otras palabras, la letra del Estatuto no refleja la realidad del empleo público en nuestro país: casi un 70 por ciento de nuestro Estado Central corresponde a personal contratado en una calidad supuestamente excepcional y transitoria, que no está necesariamente sujeta a concurso de mérito para su ingreso.

Figura 1. Crecimiento del empleo público según calidad jurídica



Fuente: Estudios Segpres en base a información de Informes Estadísticos de Recursos Humanos DIPRES, distintos años.

6. Conviene además retener, que fallos recientes de la Corte Suprema³ y Dictámenes⁴ de la Contraloría General de la República han determinado que, cumplidas dos renovaciones consecutivas a un funcionario de contrata, la decisión de no renovar debe ser fundada. Esta nueva realidad ha rigidizado la transitoriedad originalmente asociada a la contrata.
7. A todo lo señalado, se suma que, en la práctica, se han generado espacios de excesiva discrecionalidad, afectando la posibilidad de una efectiva carrera funcionaria junto a una disminución en la oferta de cargos para las promociones.
8. Asimismo, el sistema de calificaciones ha perdido relevancia como mecanismo de evaluación (sobre el 90 por ciento de los funcionarios quedan calificados en Lista 1). Finalmente, la legislación no cuenta con mecanismos que promuevan una verdadera movilidad entre las instituciones del Estado. De hecho, la carrera funcionaria se concibe únicamente al interior del servicio público del cual el funcionario forma parte, sin que pueda orientar su desarrollo profesional a la Administración del Estado como un todo.
9. En los más de 30 años de vigencia del Estatuto Administrativo también han surgido nuevas formas de comunicación y han ocurridos grandes avances tecnológicos, una tendencia que se acentuará en el futuro. Al respecto, la consultora Mckinsey estima que actualmente, más del 31 por ciento de los empleos de gobierno⁵ podrían ser reemplazados por tecnología, es decir, más de 230.000⁶ personas podrían dedicar su tiempo a tareas menos rutinarias crecientes en valor público. La cuarta revolución industrial, caracterizada por una drástica expansión tecnológica, ya se hace realidad y el Estatuto Administrativo diseñado en el contexto de un Estado no globalizado, parece alejado de la realidad actual y futura del empleo público.

³ V.gr. Jara Rojas, Hernán con Fisco de Chile (2019); Delgado Gambotto, Karen con Municipalidad de Valparaíso (2019); Zárate González, Santiago con Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social de Antofagasta (2017); Torres Alcayaga, Priscilla con Municipalidad de Monte Patria (2017); Chandía Arriagada, Marcela con Fisco de Chile (2016); Vásquez Ortega, Germán con Policía de Investigaciones de Chile (2016); Torres Machuca, María con Junta Nacional de Jardines Infantiles (2016); Carrasco Valencia, Oliver David con Fisco de Chile (2016); Reyes Álvarez, Arturo con Subsecretaría de Prevención del Delito (2016); Vásquez Cunich, Pablo con Municipalidad de Huechuraba (2016); Villaman Fernández, Carol Valeska con Fisco de Chile (2016); Ramos Martínez, Leonardo con Fisco de Chile (2016); Ramírez Rodríguez, Luis con Subsecretaría de Prevención del Delito (2015); Bordachar Moraga, Cristián con Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (2015); Gómez Faust, Yisley con Municipalidad de Recoleta (2015); Villalobos Pino, Claudia con Fisco de Chile (2015); Jara Vera, Manuel con Ministerio de Educación (2015); Román Cordero, Marco con Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región del Maule (2015); Cortés Fuenzalida, Irene con Municipalidad de Curicó (2015); Bussenius Cornejo, Pablo con Central de Abastecimientos del Sistema Nacional de Servicios de Salud (2014); entre muchos otros.

⁴ Vid., entre muchos otros, dictámenes de la Contraloría General de la República, N°s. 97.831-2015; 61.196-2016; 3126-2015; 2839-2016; N° 71.893-2014; 97.992-2014; 42.601-2014.

⁵ Dato para EEUU, disponible en <https://public.tableau.com/profile/mckinsey.analytics#!/vizhome/AutomationBySector/WhereMachinesCanReplaceHumans> fecha de acceso: 30/09/19

⁶ Incluye las personas que trabajan en el Estado en cualquier modalidad de contrato, incluyendo gobiernos regionales, municipios, Estado Central, FFAA y de orden, Poder Judicial, organismos autónomos, entre otros.

10. También es necesario repensar la regulación del empleo público a la luz de los desafíos que enfrenta nuestro país. La ciudadanía hoy, más empoderada, demanda un mejor Estado y mejores servicios. Y los funcionarios públicos son cruciales para cumplir con estas nuevas exigencias. Ello significa pensar el Estado bajo un principio de servicio a las personas, lo que debe también inspirar una reforma al empleo público. Ese principio debe traducirse en la manera de seleccionar a los postulantes a un cargo público, en las capacitaciones, el desarrollo profesional de los funcionarios y en la estructura remuneratoria, entre muchos otros aspectos. Cualquier reforma al empleo público será incompleta sin cambios relevantes a las atribuciones de los Jefes de Servicio y a la forma en que estos se eligen y evalúan. Es imprescindible profesionalizar esta función y otorgarles los espacios de flexibilidad para que puedan gestionar adecuadamente sus servicios de cara a los objetivos definidos.
11. Actualmente tenemos grandes desafíos en la relación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos y en la realidad de los funcionarios al interior de la Administración. El estudio *Desiguales* del PNUD (2017), constata que la ciudadanía percibe una importante desigualdad de trato por parte de los servicios del Estado: del 41% que declara haber sido objeto de malos tratos, un 34% señala, frente a múltiples opciones, que ellos provienen de funcionarios públicos. Por otra parte, si bien los funcionarios declaran estar satisfechos y comprometidos con sus trabajos, tienen niveles relativamente bajos de confianza en sus pares en la organización, lo que puede ser una dificultad para un trabajo colaborativo (Schuster et. al. 2017). A ello se suma que muchas veces se perciben prácticas informales para el reclutamiento y las evaluaciones no siempre tienen consecuencias y los aumentos salariales no se ven como asociados al desempeño (ibid.).
12. Transformar la gestión de personas en el Estado no es sólo un imperativo en el plano de la eficiencia, también es un imperativo moral por la responsabilidad que proyecta hacia la ciudadanía, las organizaciones sociales y las instituciones privadas. Un Estado capturado por cuoteo no está al servicio de la ciudadanía y ciertamente no ofrece las seguridades y oportunidades que la ciudadanía reclama. Asimismo, se le asocia a la distribución de privilegios entre quienes integran la elite política, distanciándolo aún más de la ciudadanía que lo necesita y reclama. Lo anterior es especialmente visible en los niveles altos e intermedios de la administración y en sus nutridos equipos de asesores. Pero todo esto también está acompañado, muchas veces, de un deterioro en el rol público de los funcionarios.
13. Frente a esta realidad, se hace necesario contar con un nuevo marco que regule el empleo público, que permita hacer frente a los cambios sociales, adecuando el empleo público a satisfacer las necesidades ciudadanas. Al respecto, este Consejo estima que existe un gran avance en el trabajo realizado por Espacio Público, Libertad y Desarrollo, Chile 21 y el Centro de Estudios Públicos al presentar el documento *Gestión de Personas en el Estado* en diciembre de 2018.

II. Objetivos y elementos básicos de la reforma al empleo público que se propone

14. Como Consejo estimamos que una reforma al empleo público en Chile debe orientarse al cumplimiento de los siguientes objetivos centrales:

- Se aspira a mediano plazo a contar con un nuevo **régimen único** para quienes se desempeñan en la Administración Central del Estado, de manera de eliminar la multiplicidad de formas de contratación que hoy existen⁷, estableciendo derechos y deberes sin discriminaciones arbitrarias entre sus distintos integrantes
- Este régimen único se debe caracterizar por la existencia de un sistema que **favorezca la meritocracia, continúe mejorando los niveles de profesionalización de la administración y promueva una genuina orientación al servicio de los ciudadanos.**
- El empleo público debe velar por la continua profesionalización y el desarrollo de quienes forman parte del servicio público por medio del **desarrollo de competencias y habilidades. Para ello, es imprescindible ofrecer opciones reales de movilidad horizontal a los funcionarios con la posibilidad** de acceder a puestos competitivos al interior del propio Estado o en el sector privado.
- Esta modernización busca que la sociedad chilena valore el empleo público en el contexto de los cambios culturales, estructurales y vertiginosos que experimentan las sociedades contemporáneas.

III. Estrategia de Reforma al Empleo Público

15. Además de los objetivos mencionados, estimamos que cualquier estrategia de reforma al empleo público debe hacerse cargo de varios aspectos complementarios que son indispensables para asegurar estos objetivos. Sin pretender realizar un listado exhaustivo de todos los aspectos relevantes, nos interesa enfatizar que es necesario considerar los siguientes elementos:

- La transformación del empleo público debe llevarse adelante por medio de un modelo de implementación basada en un diseño de transición que permita asegurar un avance persistente de cambios.

⁷ Esta aspiración no incluye estatutos especiales, como ocurre en salud y en educación, los que se mantienen.

- Este proceso, debe acompañarse con un modelo de gestión de cambio asociado al sistema de implementación que involucre a los distintos gremios y asociaciones que representan a los funcionarios públicos.
- Debe crearse un registro completo del empleo público en Chile que permita identificar las competencias y funciones disponibles.
- Se debe trabajar en el mejoramiento de las herramientas que actualmente dispone la Administración del Estado para gestionar el empleo público (por ejemplo, Portales).
- Es necesario avanzar en el fortalecimiento de las jefaturas de servicios para que puedan cumplir adecuadamente un rol relevante en la gestión de personas al interior de sus propios servicios, haciendo lo necesario para que el Sistema de Alta Dirección Pública sea un modelo de gestión integral y no solo un mecanismo de selección.
- Es necesario avanzar hacia la creación de un Servicio Civil fuerte que no sólo asuma la administración del sistema, sino toda la gestión de las personas y sus competencias en el Estado. Esto debe incluir, el análisis prospectivo y la evaluación permanente de la evolución del empleo público en Chile, junto con las respectivas implicancias fiscales de mediano/largo plazo.
- Conviene retener que la experiencia ha demostrado reiteradamente que los servicios públicos que evolucionan y aumentan su eficiencia y calidad de servicio son aquellos en que un buen liderazgo directivo se traduce en una mejora del clima organizacional y un ambiente de cooperación con los gremios y el personal. De ahí la relevancia, no solo de seleccionar directivos con estas habilidades de liderazgo, sino además que el Servicio Civil les preste permanente apoyo en el perfeccionamiento de las mismas.

IV. Medidas Prioritarias

16. Sin intentar agotar todas las posibilidades de reforma que el Ejecutivo y el Congreso tienen por delante en materia de empleo público, ni tampoco los cambios que este Consejo estima necesarios, a continuación, entregamos algunas ideas concretas de cambios fundamentales que deben ser incluidos en cualquier modificación legal en esta materia.
17. El más necesario de todos los cambios es la implementación del régimen único de contratación, estableciendo un nuevo vínculo laboral entre las personas y el Estado. Este es el objetivo fundamental de esta propuesta y el consenso prioritario de la agenda emanada de este Consejo. Para esto, se propone que este nuevo régimen cubra el ciclo laboral completo del funcionario:
 - **Ingreso:** definición de un sistema único de ingreso orientado al mérito, con perfiles que identifiquen y busquen las competencias adecuadas para cada cargo. Además, resulta primordial la transparencia y publicidad en los concursos, utilizando un

procedimiento de carácter técnico, con variables y criterios definidos por la Dirección Nacional del Servicio Civil.

- **Evaluación:** se propone simplificar y mejorar el sistema de calificaciones eliminando los incentivos perversos asociados a un eventual despido o ascenso, avanzando hacia un sistema en el cual se distribuyan de manera justa las evaluaciones, descartando la práctica habitual de asignar a todo el personal la máxima calificación. La promoción (ascensos) siempre debería ser vía concurso y la autoridad convocante deberá informar con antelación el grado asignado a la provisión concursal del respectivo ascenso.
- **Capacitación:** se postula reformular el sistema de capacitación creando un sistema integral de capacitación que registre íntegramente la información sobre las acciones de capacitación y permita la evaluación, centralizando parte de la gestión de los cursos dictados en materias transversales y certificando las competencias adquiridas. Además, es importante evaluar las capacitaciones y su impacto.
- **Remuneraciones:** dependerán del grado, el cual está vinculado al cargo y no a la persona. Se propone también racionalizar y simplificar las asignaciones especiales, definiendo asignaciones complementarias previamente establecidas (asignación por permanencia, asignación por capacitación, reestructuración o eliminación de los PMG⁸ y asignación de funciones críticas).
- **Desvinculación:** se mantienen las actuales causas de desvinculación establecidas en el estatuto administrativo⁹.
- **Desvinculación con indemnización:** se propone que en casos excepcionales, de existir una desvinculación cuyo origen no se encuentre en las causales establecidas en el Estatuto Administrativo, se deberá proceder tal como en el Código del Trabajo, con una indemnización por años de servicio.

18. Respecto de la negociación colectiva, existen diversas alternativas. Una opción es formalizar la negociación colectiva sólo en relación con el reajuste del sector público, enfocándola en el nivel nacional, entre la DIPRES y las Asociaciones de Funcionarios o Confederaciones de Asociaciones más representativas. Esto sin posibilidad de huelga. Sin embargo, otra alternativa es extender la regulación de la negociación colectiva a nivel de servicios públicos

⁸ Este Consejo estima que, en cualquier escenario, los PMG no deben tener vínculo con las remuneraciones de los funcionarios.

⁹ El artículo 146 de la ley 18.834, cuyo texto refundido está contenido en el DFL 29, de 2004, indica que “El funcionario cesará en el cargo por las siguientes causales: a) Aceptación de renuncia; b) Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional, en relación al respectivo cargo público; c) declaración de vacancia; d) Destitución; e) Supresión del empleo; f) Término del período legal por el cual se es designado, y g) Fallecimiento”.

para discutir las condiciones de trabajo entre el jefe de servicio y la asociación de funcionarios respectiva, pero con supervigilancia de la DIPRES para mantener la coherencia a nivel de la administración pública y controlar presiones de gasto. Junto con ello, deben regularse otras materias como aquéllas excluidas de la negociación, determinar la existencia (o no) de prohibiciones para algunos sectores, servicios o funcionarios de rango o tipo de cargo en específico. De cualquier modo, este Consejo, ha decidido no pronunciarse ni abordar en plenitud la materia de la negociación colectiva y el derecho a huelga.

V. Conclusiones

- La regulación del empleo público, dictada a comienzos de los noventa, se ha visto sobrepasada por la realidad.
- Mecanismos como la contrata, concebidos originalmente para que fuesen excepcionales, se han transformado de manera creciente en la forma generalizada de contratación para la función pública.
- El Estado hoy debe asumir nuevos desafíos. La ciudadanía exige mejores servicios y un trato más digno. El hacer realidad una verdadera carrera funcionaria implica velar por el mérito para el ingreso, pero también por la capacitación y el desarrollo profesional durante la vida funcionaria y en toda la Administración del Estado.
- Las nuevas tecnologías ya están impactando la manera como operan los servicios públicos. Todo ello hace que la reforma integral al empleo público cobre aún más urgencia y trascendencia.
- El Consejo ha listado un conjunto de medidas prioritarias, que son esenciales para comenzar esta indispensable transformación, entre las que se destacan el régimen único de contratación que cubra el ciclo laboral completo de los funcionarios (ingreso, evaluación, capacitación, remuneraciones y desvinculación), y, el abordaje sincero de un sistema de negociación colectiva (ofreciendo distintas modalidades).
- Este Consejo está consciente de que los desafíos que impondrá el acometimiento de una nueva y activa agenda que impulsará diferentes y más exigentes reglas de trato, satisfacción y servicio a los ciudadanos, requiere de funcionarios comprometidos, que participen del

empleo público¹⁰ conforme a sus méritos, en su ingreso y permanencia, y que durante su vida laboral sean remunerados justamente -de acuerdo a sus competencias- y, asimismo, capacitados continuamente.

Ramiro Mendoza Zúñiga
Presidente del Consejo Asesor

Ignacio Irrarrázaval Llona
Vicepresidente del Consejo Asesor

María Beatriz Corbo Atria
Consejera

Salvador Valdés Prieto
Consejero

Mario Weissbluth Subelman
Consejero

Evelyn Matthei Fornet
Consejera

Javier Etcheberry Celhay
Consejera

Jeannette von Wolfersdorff
Consejera

Gloria de la Fuente González
Consejera

Luis Larraín Arroyo
Consejero

Leonidas Montes Lira
Consejero

Mauricio Duce Julio
Consejero

¹⁰ Dispone el artículo 19 de la Carta Fundamental “La Constitución asegura a todas las personas: N°17 La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes”.