

EMPLEO PÚBLICO, UNA PROPUESTA TRANSVERSAL PARA SU REFORMA

- Una reforma en materia de modernización del Estado en el ámbito de la gestión de personas requiere del compromiso de un amplio sector político del país. Con esa convicción, cuatro centros de estudios -Centro de Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo, Chile 21 y Espacio Público- trabajaron en una propuesta al respecto.
- Los principales aspectos abordados se refieren al marco normativo en relación al vínculo laboral entre el Estado y los funcionarios públicos en el gobierno central, asesores de autoridades, Servicio Civil y Consejo de Alta Dirección Pública.

La legislación laboral para los empleados del sector público ha sido largamente sobrepasada por los hechos. Ello ha llevado a múltiples juicios, los cuales, por un lado, han fijado un nuevo marco a la relación laboral en el sector público, lo que le ha restado parte de la ya escasa flexibilidad y capacidad de adaptación con la que cuentan las instituciones públicas frente a nuevos desafíos. Todo ello en un contexto en el cual el empleo del sector público sólo aumenta, surgiendo la legítima interrogante si ello se traduce en un mejor servicio a la ciudadanía (Gráfico N° 1).

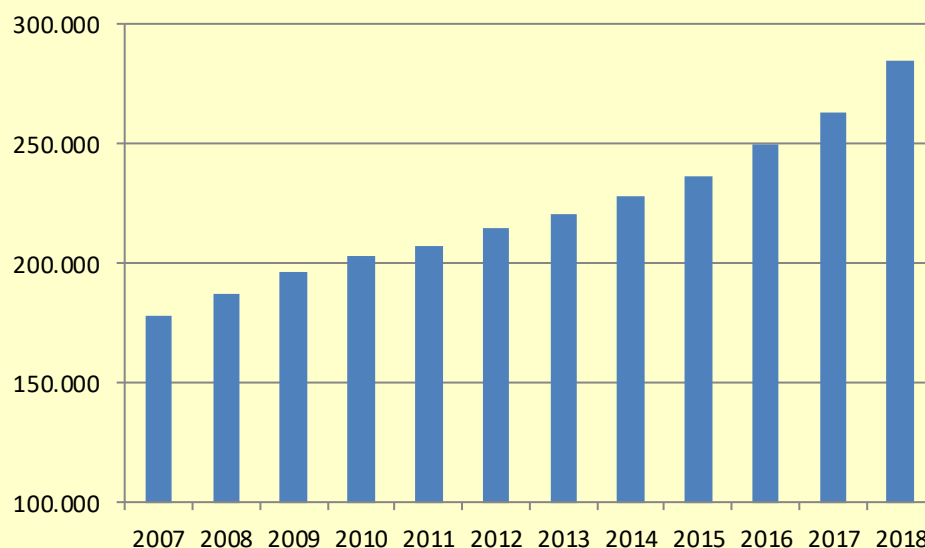
Recientemente se han dado a conocer cifras entregadas por el Consejo de Defensa del Estado (CDE), en cuanto a que durante el año 2018 del orden de 800 funcionarios públicos despedidos han recurrido a la justicia. Este número ha venido en aumento desde hace algunos años. Tradicionalmente, los empleados públicos acudían sólo a Contraloría, ya que se rigen por el estatuto administrativo y no por el Código del Trabajo. Pero a partir del año 2014, a raíz de un fallo de la Corte Suprema que interpretó que la tutela laboral no sólo era aplicable para los contratos bajo el Código del Trabajo, sino que también podía ser aplicable a los funcionarios públicos, la frontera se ha desdibujado.

No obstante lo anterior, recientemente el Tribunal Constitucional señaló que la tutela laboral no era aplicable para los ex funcionarios públicos. Sin embargo, a pesar de tal fallo, los tribunales de justicia continúan acogiendo los reclamos de los

funcionarios públicos despedidos, dictando fallos que, en la práctica, modifican la relación contractual que hoy establece la ley que los rige.

MARCA DO CRECIMIENTO DE LA DOTACION DEL GOBIERNO CENTRAL EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Gráfico Nº 1. Número de puesto de trabajo parte de la dotación



Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

Para ilustrar lo planteado, casos emblemáticos recientes son los de los dos jefes de servicio seleccionados por medio del sistema de la Alta Dirección Pública (ADP), que demandaron al Estado por despido injustificado, reclamando una importante indemnización. La ley es explícita en cuanto a que estos cargos son de exclusiva confianza presidencial y, por ende, resulta contradictorio que los tribunales de justicia hayan fallado a favor de ellos.

Con todo, la recurrente judicialización de los casos de despido es sólo uno de varios aspectos que reflejan la obsolescencia de la actual legislación que existe en la materia. Urge una reforma profunda en un contexto más amplio que es el de la modernización del Estado.

Con este propósito cuatro centros de estudios (Centro de Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo, Espacio Público y Chile 21) se juntaron para trabajar en una propuesta

en el ámbito de la Gestión de Personas. Si bien la temática es amplia, se optó por abordar en esta instancia los siguientes aspectos: marco normativo en relación al vínculo laboral entre el Estado y los funcionarios, asesores de autoridades, Servicio Civil y Consejo de Alta Dirección Pública. Si bien el Estado engloba a muchos más actores que sólo al gobierno central, en esta etapa el trabajo sólo se enfocó en éste con la finalidad de acotar el ámbito de las propuestas.

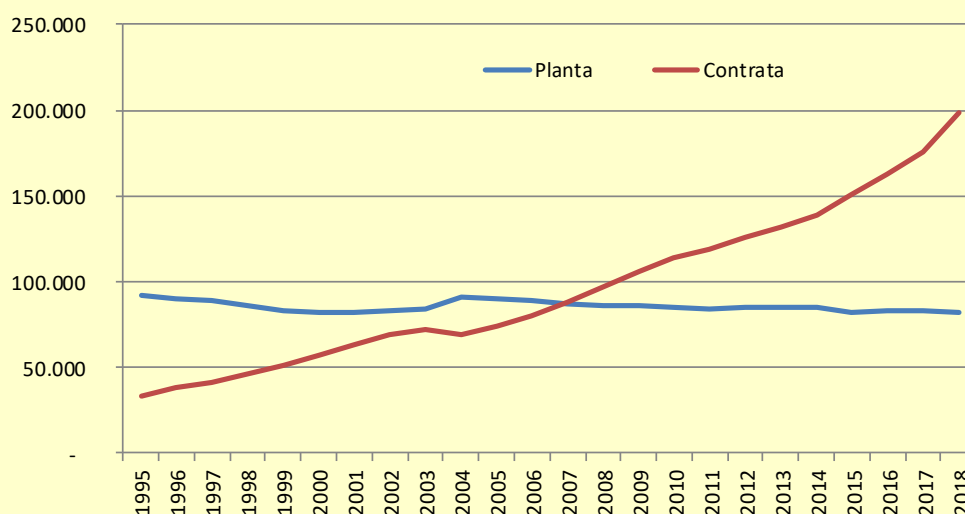
1. FUNCIONARIOS PÚBLICOS DEL GOBIERNO CENTRALⁱⁱⁱ

A partir del diagnóstico realizado se concluye que si bien el estatuto administrativo sitúa al empleo de planta como la principal forma de contrato por parte del sector público, ello no corresponde a la realidad. Mientras en el año 1995 por cada persona a contrata había tres de planta, hoy esta relación se invirtió pasando a ser 4 empleados de planta por cada 10 a contrata (ver Gráfico N° 2, evolución del empleo a contrata y planta). A septiembre del 2018, el gobierno central contaba con 81.223 empleados de planta, 202.012 a contrata y 35.342 a honorarios. Es así como el empleo a contrata, una forma de contratación en el sector público que se creó para entregar cierta flexibilidad en materia de gestión de personas, pasó a ser la principal forma de vinculación. A diferencia de los empleos de planta, a estas contrataciones la ley no exige condiciones de mérito para acceder al cargo, es decir, no se ingresa a ellos por medio de concursos públicos. En cuanto a su desvinculación, si bien la ley establece que son renovables anualmente, la Contraloría General de la República impone ciertas limitaciones a esta flexibilidad luego de tres años en el cargo. Así hoy coexisten dos regímenes principales de contratación en el gobierno central, los cuales se rigen por condiciones y normas distintas. En la actualidad ello no tiene mayor sentido y más bien genera fricciones entre los distintos tipos de funcionarios. Por ello, la propuesta apunta a contar con un solo régimen de contratación por parte del gobierno central, que permita una gestión de personas flexible, pero con los resguardos necesarios para que esta flexibilidad no permita una captura del Estado.

Para acotar la contratación de personal a honorarios a situaciones de excepcionalidad, la propuesta sugiere fijar a un año el plazo máximo del contrato a honorarios, el que puede ser renovable por una sola vez. Tal como ocurre con la Ley de Presupuestos, se debiera mantener un límite máximo de personas y de gasto en honorarios. Se debe tener presente que, en términos generales, la propuesta trabajada no cubre los sectores de educación y salud y otros regímenes especiales de determinados servicios públicos, instituciones en las cuales hoy hay un uso más extendido de la contratación sobre la base de honorarios.

EMPLEO A CONTRATA ES HOY LA PRINCIPAL FORMA DE VINCULACIÓN CON EL GOBIERNO CENTRAL

Gráfico Nº 2. Número funcionarios públicos de planta y contrata en el gobierno central



Fuente: Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.

En materia de *ingreso* a la administración pública, y sin perjuicio del Sistema de Alta Dirección Pública, la propuesta busca evitar que los funcionarios públicos se vean expuestos a la arbitrariedad del gobierno o del jefe de turno, derivada de motivos diferentes a la capacidad y el mérito. Se propone un sistema único de ingreso consistente en un concurso público, a partir de una terna preparada por el comité de selección, a partir del cual el nombramiento corresponderá al jefe del servicio. En dicha terna, y con independencia del escalafón o cargo que se concurre, deberán incluirse a lo menos dos funcionarios públicos, incorporando en esta definición también a personal de otros servicios públicos de la administración central, de municipios y personas que en el pasado hayan trabajado en el sector público. Es decir, se amplía y profundiza la carrera funcionaria a distintos sectores de la administración pública, promoviendo así la movilidad horizontal entre servicios y al interior de la administración pública.

El actual sistema de *evaluación*, mediante el sistema de calificaciones fijado en la ley, implica una fuerte carga administrativa para los jefes de servicio. Se propone, por tanto, simplificarlo y no vincularlo de forma automática a despidos o a las posibilidades de crecimiento en la trayectoria laboral, sino más bien transformarlo

en una herramienta de gestión que permita el diálogo y el alineamiento entre el trabajo individual y las necesidades institucionales. Por lo mismo, la propuesta apunta a repensar el sistema general mediante el cual se evalúa a los funcionarios públicos. Para ello se sugiere diseñar y poner en práctica un sistema de autoevaluación del desempeño, el que luego debe ser ratificado y, de ser necesario, corregido por el jefe directo en calidad de precalificador. En este contexto, se propone mantener la composición de la actual junta calificadora, pero sólo para revisar discrepancias relevantes y conocer las reclamaciones interpuestas por los funcionarios. Asimismo, el resultado de la calificación debe ajustarse a una curva forzada de distribución, evitando así que todos los funcionarios sean calificados en calidad de sobresaliente, tal como es hoy.

Con el fin de fortalecer la carrera funcionaria, la *promoción* en caso de vacante debe aplicarse, por regla general, a partir de un concurso similar al propuesto para el ingreso. Excepcionalmente, el jefe de servicio tendrá la facultad de aplicar una única promoción dentro del servicio entre el universo de funcionarios en el mismo grado o hasta tres inferiores.

Asimismo, en materia de *capacitación* de los funcionarios públicos queda mucho por avanzar. La propuesta apunta a reformular el sistema de capacitación de los funcionarios en las diversas reparticiones del Estado, creando un sistema integral de capacitación, que registre información sobre las acciones de capacitación y permita su posterior evaluación. Este sistema, además, debería centralizar parte de la gestión de los cursos generales de capacitación de la administración pública. De esta manera, se propone crear una suerte de Academia del Servicio Civil, la que debe, a través del sector privado, ofrecer un conjunto de acciones tendientes a mejorar las habilidades necesarias para un buen desempeño. Con todo, se debe avanzar en cuanto a contar con un mecanismo de evaluación del impacto que tienen las capacitaciones realizadas, así como dotar al Servicio Civil para que tenga un papel central en el sistema de capacitación, velando por el uso adecuado de los recursos, permitiendo una mirada sistemática de la capacitación de los organismos públicos e impulsando la mayor efectividad de ésta.

En materia de *desvinculación*, si bien se mantienen las actuales causales establecidas en el Estatuto Administrativoⁱⁱⁱ, se propone que cuando se genere una desvinculación debido a una reiterada y deficiente evaluación, modificación o bien reestructuración de servicio, supresión o modificación de planes y programas, nuevas condiciones de dotación o presupuestarias del servicio, se dará origen al pago de una indemnización similar a la fijada en el Código del Trabajo.

2. ASESORES DE LAS AUTORIDADES

Es una realidad que cada vez que asume un nuevo gobierno también lo hacen asesores directos de las nuevas autoridades políticas. Éstos son contratados sobre la base de empleo a contrata o bien a honorarios, pero sin un *status* especial que establezca que su relación contractual con el Estado termina una vez que la autoridad con la que llegó se vaya. Si bien no se conoce una cifra respecto de cuantas personas estarían en esta categoría, es un tema que se debe sincerar. Muchas veces estos asesores se van quedando en la administración pública, engrosando el número de funcionarios públicos de la administración central.

Cabe hacer presente que si bien no se cuestiona el hecho que las autoridades cuenten con un equipo de confianza, preocupa el constante aumento del número de contrataciones, la discrecionalidad en sus funciones y responsabilidades. Las medidas al respecto apuntan a fijar cuotas a su contratación o limitando el presupuesto para ello, aumentar la transparencia respecto de estas contrataciones y definir estándares de conducta específica para ellos, a la vez que explicitar que deben cesar en sus funciones al momento que la autoridad que los nombró lo haga.

Así, la propuesta contempla la creación de una categoría especial para los asesores, para distinguirla de los funcionarios de carrera, transparentando quiénes y cuántos son en cada caso. Se debe fijar un límite en el número de asesores, aplicable a ministerios y servicios, que se establecería por la vía presupuestaria disponible para estas contrataciones.

Por otra parte, quienes ingresen como asesores de autoridades cesarán en sus funciones automáticamente cuando la respectiva autoridad lo haga. Los asesores estarán sujetos a las normas de la Ley de Lobby y el Servicio Civil deberá dictar un Código de Conducta para Asesores.

3. SERVICIO CIVIL Y ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA

En relación al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), cabe hacer presente que el año 2016 el Congreso aprobó una reforma sustancial al sistema, la primera desde su creación el año 2004. Aún es muy temprano para evaluar los efectos de esta reforma y por ende el trabajo sólo se acotó a propuestas en áreas que no fueron abordadas por dicha reforma, como lo es el gobierno corporativo del Servicio Civil y el Consejo de Alta Dirección Pública y crear mecanismos que permitan fortalecer la carrera funcionaria entre los altos directivos públicos regidos por el sistema.

Respecto de esto último, se propone establecer una “carrera” de servidores públicos, de manera que quienes ingresen al SADP no sólo tengan en su horizonte dirigir un determinado servicio público, sino también la expectativa de desarrollarse al interior de la administración del Estado, pudiendo moverse horizontalmente entre servicios sin la necesidad de un nuevo concurso, en la medida que cuenten con una buena evaluación de su desempeño.

En cuanto al gobierno corporativo, el director del servicio civil hoy es nombrado por el Presidente de la República, quien a su vez también es el presidente y quinto integrante del Consejo de Alta Dirección Pública. Al respecto, se propone separar ambos cargos, pasando a ser el director del servicio civil cargo que debe ser provisto por el sistema de selección de la Alta Dirección Pública, mientras que el quinto consejero y presidente del mismo pudiera definirse tal como lo establece hoy la ley, en forma directa por el Presidente o bien que los otros cuatro miembros del Consejo que deben ser ratificados por el Senado le propongan una terna.

En cuanto a las labores del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), que hoy está concentrado exclusivamente en la selección de los altos directivos, se propone que pase a ser el Consejo del Servicio Civil. Esta nueva arquitectura estaría a cargo de la doble tarea: selección de altos directivos públicos y gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el Estado.

PALABRAS FINALES

Una reforma en materia de modernización del Estado en el ámbito de la gestión de personas requiere del compromiso de un amplio sector político del país. Es de esperar que esta propuesta transversal, a partir de centros de estudios cercanos a distintas sensibilidades políticas, constituya una base a partir del cual iniciar una reforma. Ahora dependerá de la voluntad política tanto del Gobierno como del Congreso, empujar decididamente para la concreción de una reforma que se haga cargo de la gestión de personas en el Estado, para lo cual esta propuesta constituye un buen punto de partida.

ⁱ El trabajo también incluye propuestas en materia de calificaciones, remuneraciones, entre otros, que por motivos de extensión del documento no se abordan. Para una revisión completa de la propuesta <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/01/libro-gestion-17dic2018.pdf>.

ⁱⁱ Aceptación de renuncia, obtención de jubilación, declaración de vacancia, destitución, supresión de empleo, resolución fundada luego de un sumario, entre otros.