

P I V O T E S



CUATRO HECHOS QUE RESPALDAN LA MODERNIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

26 de noviembre, 2024



- La Contraloría General de la República emitió un dictamen que podría flexibilizar la desvinculación de los funcionarios de contrata y honorarios. Algunos expertos defienden el nuevo dictamen ya que permite que el Estado se vuelva más ágil y flexible, y otros lo critican argumentando que precariza el empleo público.
- **La controversia generada pone en relieve la urgencia de crear un nuevo estatuto administrativo que regule el empleo público.** Hoy coexisten más de 10 estatutos diferentes, cada uno con sus propias reglas para regular el ingreso, movilidad, promoción y salida de los funcionarios públicos.
- Esta fragmentación normativa genera una regulación compleja y poco transparente, que complica la gestión del Estado, lo vuelve más pesado y lento, y da espacio para que la contratación y permanencia en el Estado sea en base a favores políticos.
- **Describimos cuatro hechos que respaldan que la complejidad y opacidad de la actual regulación del empleo público, que facilita la contratación ante la llegada de un nuevo gobierno y dificultad su desvinculación, se ha traducido en un crecimiento desmedido y costoso de éste, y con señales de disfuncionalidad dentro del aparato público:**
 - 1) **Cada año es más costoso para la economía financiar los sueldos del Estado:** el gasto en personal del Gobierno General pasó de representar un 4,6% del PIB en el año 2006, a un 7,1% del PIB en el año 2023.
 - 2) **El sector privado ha perdido espacio ante el sector público en el mercado laboral formal:** cada vez hay más empleados públicos en relación a empleados privados, tendencia que no es sostenible ya que el financiamiento del empleo público proviene del sector privado. Hoy hay 23 empleados públicos por cada 100 privados, el mayor ratio en los últimos 20 años.
 - 3) **No hay indicios de que el mayor gasto en personal haya mejorado la calidad de los servicios públicos:** el indicador de "Efectividad del gobierno" del Banco Mundial para Chile se ha deteriorado en los últimos 11 años. Nuestro ranking mundial empeoró, pasamos del percentil 84 en el año 2012, al percentil 69 en el año 2022.
 - 4) **Los días de ausentismo laboral van al alza en el Gobierno Central:** explicado principalmente por los días de licencias médicas comunes, lo que da cuenta de una disfuncionalidad dentro del ambiente laboral en la administración pública.
- **Debemos avanzar hacia un estatuto de empleo público moderno, que compatibilice el mérito con una protección adecuada de la función pública ante la influencia política, y así mejorar la calidad los servicios públicos a los ciudadanos. En Pivotes proponemos:**
 - 1) **Establecer un estatuto de empleo público único, que regule el "ciclo vital" del funcionario público, es decir, su ingreso, promoción y desarrollo, retiro, desvinculación y responsabilidad administrativa en base al mérito y desempeño de éstos.**
 - 2) **Separar de forma clara las facultades de Gobierno de aquellas que son propias de la Administración del Estado.**

1. Contexto

En el Gobierno Central coexisten hoy tres tipos de regímenes laborales: los trabajadores de planta y a contrata, y los a honorarios. Los trabajadores de planta están encargados de garantizar la entrega de servicios públicos de manera continua, independiente de los cambios de gobierno, por lo que gozan de inamovilidad y sólo pueden ser desvinculados por causales específicas mediante un sumario. El régimen de contrata y la posibilidad de contratar a honorarios se origina en la necesidad de darle flexibilidad al Estado para desarrollar tareas específicas y por un tiempo definido.

Sin embargo, el año 2016 el ex-contralor Jorge Bermúdez estableció el principio de la “confianza legítima”, principio que extendía, a través de reclamos ante la Contraloría, la inamovilidad de los funcionarios públicos al personal a contrata y honorarios por el mero hecho de llevar dos años en el cargo.

La nueva Contralora General de la República, Dorothy Pérez, emitió un dictamen que cambió el criterio del principio de “confianza legítima”. A partir de ahora, la permanencia de los funcionarios a contrata y honorarios es una materia litigiosa que deberá, en lo sucesivo, resolverse en los tribunales de justicia. Con esto, se abre una posibilidad de revisar la jurisprudencia que confirmó la aplicación de la doctrina de la confianza legítima al transcurrir 5 años en el cargo.

No en vano el nuevo dictamen ha generado controversias y reclamos por parte de los funcionarios públicos y de algunos partidos políticos, argumentando que precariza el empleo estatal. Por otra parte, los defensores del dictamen sostienen que la extensión de la inmovilidad ha vuelto rígido y pesado al aparato administrativo, poco ágil, dificultando la entrega de calidad de los servicios estatales y la implementación de los programas de los distintos gobiernos.

La controversia generada por el dictamen de Pérez pone en relieve la urgencia de crear un nuevo estatuto administrativo para el empleo público. En efecto, el actual data de 1989 y ha quedado obsoleto. Tanto la Ley de Presupuesto como interpretaciones de la Contraloría y tribunales de justicia han generado un marco jurídico difícil de entender y fácil de arbitrar, abriendo la puerta a conflictos. Es esencial avanzar hacia un régimen del empleo público moderno, que compatibilice el mérito, como eje orientador del sistema, con una protección adecuada de la función pública ante la influencia política, de modo de poder entregar servicios del Estado a los ciudadanos de forma eficiente y eficaz.

2. Cuatro hechos que respaldan la necesidad de modernizar el régimen de empleo público

El Estado administra recursos públicos equivalentes al 27% del PIB del país, y contrata al 23% de los empleados formales, financiado con los impuestos de los chilenos. Con estos recursos es responsable de entregar importantes servicios en el área de salud, seguridad, educación, infraestructura, entre otros. Por lo mismo, es esencial que Chile cuente con un régimen de empleo público que permita al Estado ser eficiente y eficaz en la entrega de los servicios a los ciudadanos.

Sin embargo, hoy coexisten más de 10 estatutos diferentes de empleo público, cada uno con sus propias reglas para regular el ingreso, movilidad, promoción y salida de los funcionarios públicos. Esta fragmentación normativa genera una regulación compleja y poco transparente de la administración pública, que facilita la contratación ante la llegada de un nuevo gobierno y dificulta su desvinculación. El actual diseño complica la gestión del Estado, lo vuelve más pesado y lento, y da espacio para que la contratación y permanencia en el aparato público sea en base a criterios políticos en lugar de la meritocracia.

A continuación, **describimos cuatro hechos que respaldan que la complejidad y opacidad de la regulación del empleo público se ha traducido en un crecimiento desmedido y costoso de la administración pública, sin venir acompañado de indicios de mejora en la calidad de los servicios públicos y con señales de disfuncionalidad dentro del aparato público.**

Estos hechos respaldan la necesidad de avanzar hacia un único estatuto de empleo público, que regule la contratación, promoción y desvinculación de los funcionarios en base al mérito, y separe y delimite a los funcionarios de confianza del gobierno de turnos, para reducir los riesgos de convertir el aparato público en un botín político.

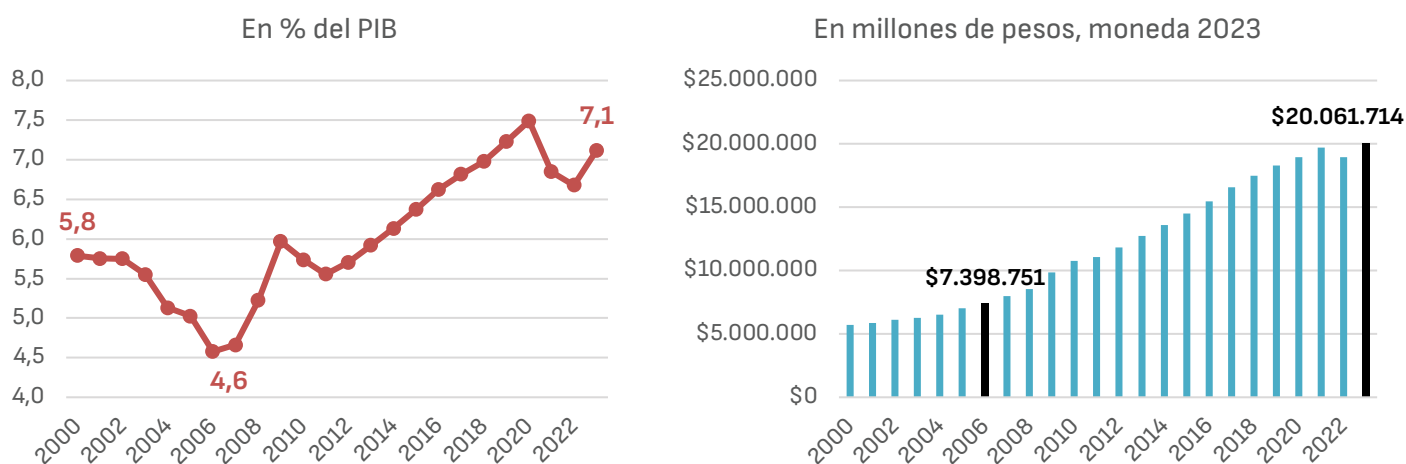
1) Desde el 2006 el gasto del Gobierno en personal crece más rápido que la economía: pasó de representar un 4,6% del PIB en el 2006 a un 7,1% el 2023

A través de los informes de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, se analiza el gasto del Gobierno General de Chile en personal. Este gasto se encuentra en la Subtítulo 21 de la Ley de Presupuesto e incluye lo que lo gasta el Estado en sueldos, bonos y horas extras de funcionarios públicos en los distintos ministerios, Presidencia, Poder Judicial, Serval, Congreso, el personal en seguridad (carabineros y FF.AA) y una parte del gasto en sueldos de municipalidades¹. La categoría excluye los sueldos de las empresas estatales.

¹ incluye el gasto en personal de las municipalidades solo en casos específicos en los que estas reciban transferencias del Gobierno Central.

Al analizar la trayectoria del gasto del Gobierno, se aprecia que entre el 2000 y 2006 el Producto Interno Bruto (PIB) de Chile crecía más rápido que el gasto en empleos públicos. Pero **a partir del año 2006 esta tendencia se revertió, y el gasto en sueldos públicos creció más rápido que la economía del país.** Como resultado, **el gasto en personal del Gobierno General pasó de representar un 4,6% del PIB en el año 2006 a representar un 7,1% del PIB en el año 2023.** Y si analizamos en montos de dinero absolutos, controlando por inflación, el gasto en personal del Gobierno ha crecido en un 171% en los últimos 17 años.

Figura 1. Gasto del Gobierno General en personal



Fuente: PIVOTES, en base a datos de Dipres.

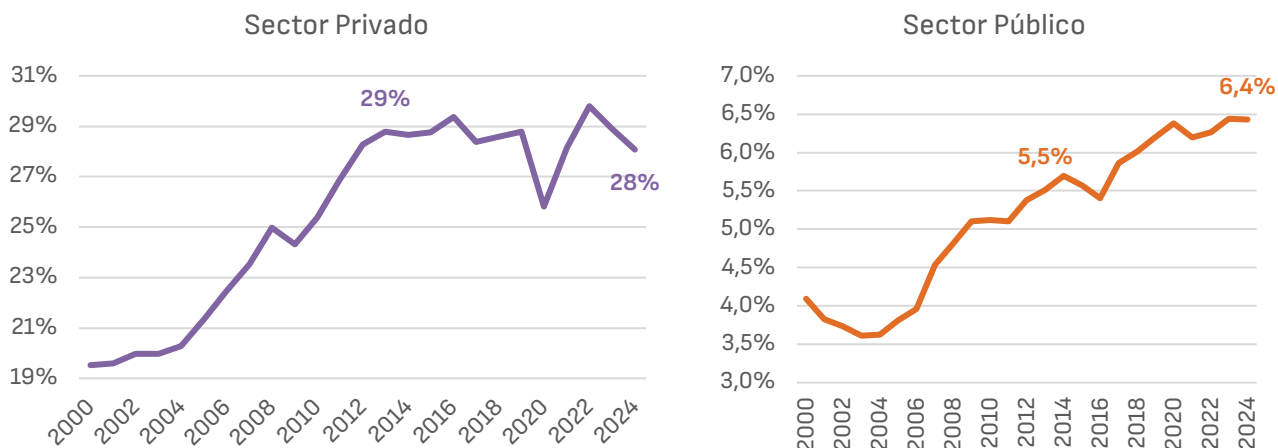
2) El sector privado ha perdido espacio ante el sector público en el mercado laboral formal

A través de los datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones se analiza el porcentaje de la población en edad de trabajar (mayores de 14 años) que tienen empleo como asalariados formales (cotizan para pensión y salud). Y a través de la encuesta Casen del Ministerio de Desarrollo Social y la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE, se estima cuántos de estos empleados son contratados en el sector privado y cuántos en el sector público² (ver Anexo con explicación de la estimación).

Al distinguir a los empleados formales del sector público y del sector privado desde el año 2000 hasta el presente, llama la atención que el crecimiento de los empleados del mundo privado se estanca en el 2014, mientras que el crecimiento de los empleados públicos continúa (figura 2).

² El en la encuesta del INE los trabajadores del sector público abarcan a todos aquellos que trabajan en el Gobierno Central, municipalidades, en empresas públicas, en Carabineros y Fuerzas Armadas.

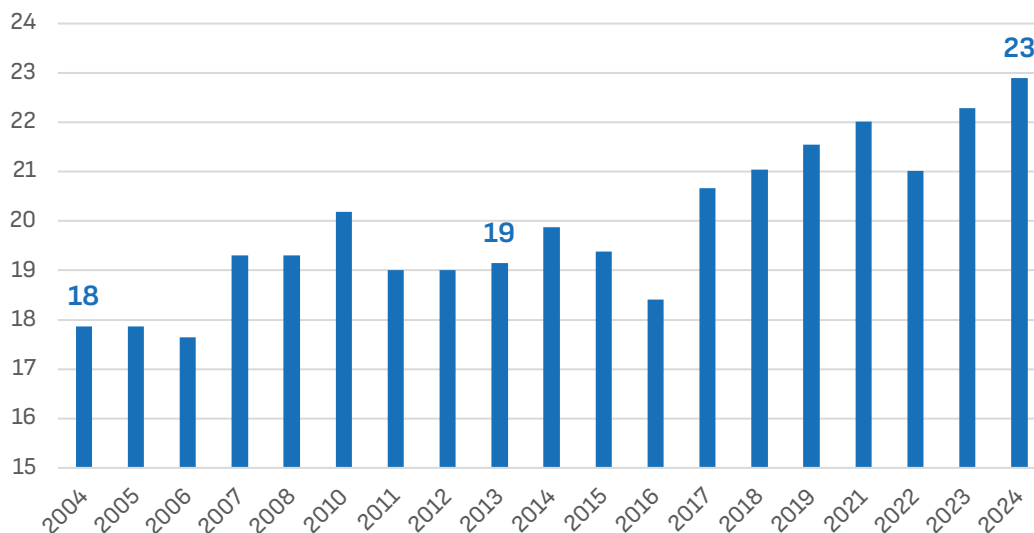
Figura 2. Porcentaje de la población en edad de trabajar empleada formalmente



Fuente: PIVOTES en base a datos administrativos de Super de Pensiones, Casen y ENE del INE.

De hecho, en el mercado laboral formal, el sector privado ha perdido espacio ante el sector público: cada vez hay más empleados públicos en relación al número de empleados privados. Se estima que hoy hay 23 empleados públicos por cada 100 empleados privados, el mayor ratio en los últimos 20 años (figura 3). Esta es una mala señal para nuestro mercado laboral, dado que el financiamiento del empleo público proviene del sector privado, por lo que esta tendencia no es sostenible si se agudiza.

Figura 3. Número de empleados públicos cada 100 empleados privados*, sector formal



*se omiten los años de crisis económica 2009 y 2020.

Fuente: PIVOTES en base a datos administrativos de Super de Pensiones, Casen y ENE del INE.

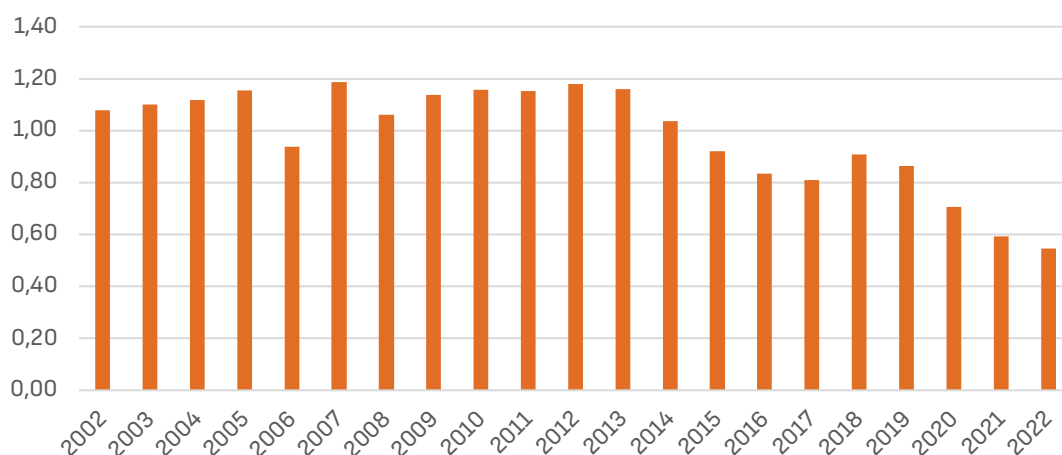
3) No hay indicios de que el mayor gasto en personal haya mejorado la calidad de los servicios públicos

¿Este mayor gasto en personal se tradujo en un mejor servicio del Estado hacia los ciudadanos? No se ven índices que señalen esto, al contrario, se ve un deterioro en la efectividad del gasto estatal. El Banco Mundial año a año construye un indicador llamado "Efectividad del gobierno", en

que, a través de encuestas a hogares, empresas y a expertos de diversas organizaciones, miden la percepción de la calidad del servicio público y percepción de la calidad de la formulación e implementación de políticas públicas.

Para Chile, se ve que el mayor gasto público no vino acompañado de mejoras en este indicador, e incluso se ven señales de deterioro en los últimos 11 años (figura 4). De hecho, nuestro ranking mundial en este índice empeoró: pasamos del percentil 84 en el año 2012, al percentil 69 en el año 2022.

Figura 4. Índice de efectividad del Gobierno de Chile, estimación Banco Mundial



Fuente: PIVOTES, en base a datos del Banco Mundial. Ver índice aquí: [>Clic<](#).

4) Días de ausentismo laboral por trabajador en el Gobierno Central van al alza

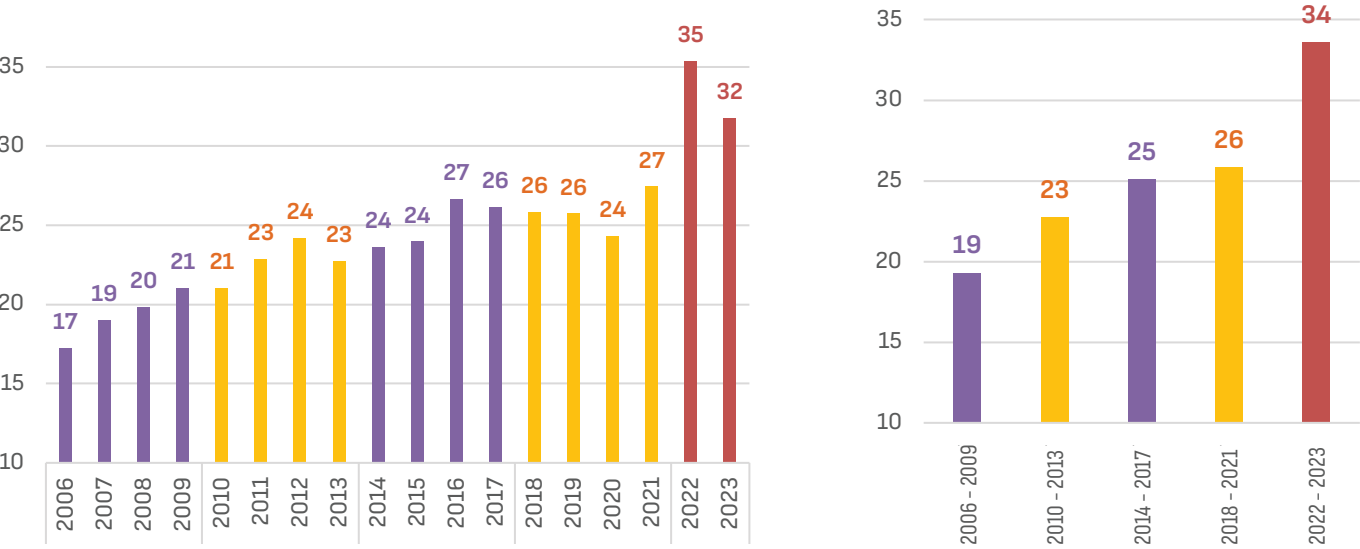
La Dirección de Presupuesto desde el año 2006 reporta el promedio anual de días hábiles no trabajados por funcionario del Gobierno Central. Las causales del ausentismo laboral incluyen licencias médicas comunes, licencias médicas parentales, permisos parentales, permisos administrativos pagados y permisos sin goce de remuneraciones³. Llama la atención que los días de ausentismo laboral promedio por funcionario ha ido al alza con el tiempo, **en cada nuevo gobierno el número de días hábiles en que los funcionarios no trabajaron es cada vez mayor.**

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, los días de ausentismo laboral promedio anual por funcionario fue de 19 días; en el primer gobierno de Sebastián Piñera fue de 23 días; en el segundo gobierno de Bachelet fue de 25 días; en el segundo periodo de Piñera fue de 26 días; y en la primera mitad del gobierno de Gabriel Boric, el número anual de días hábiles no trabajados por funcionario público ha sido de 34 días, alcanzado el máximo desde que existe registro.

³ Ver informe de la Dipres sobre ausentismos laboral en el Gobierno Central aquí: [>Clic<](#)

Al clasificar los días de ausencia laboral según causal, obtenemos que el continuo aumento a través de los años se explica por las licencias médicas comunes, que excluyen licencias médicas parentales y licencias por accidentes o enfermedades de trabajo.

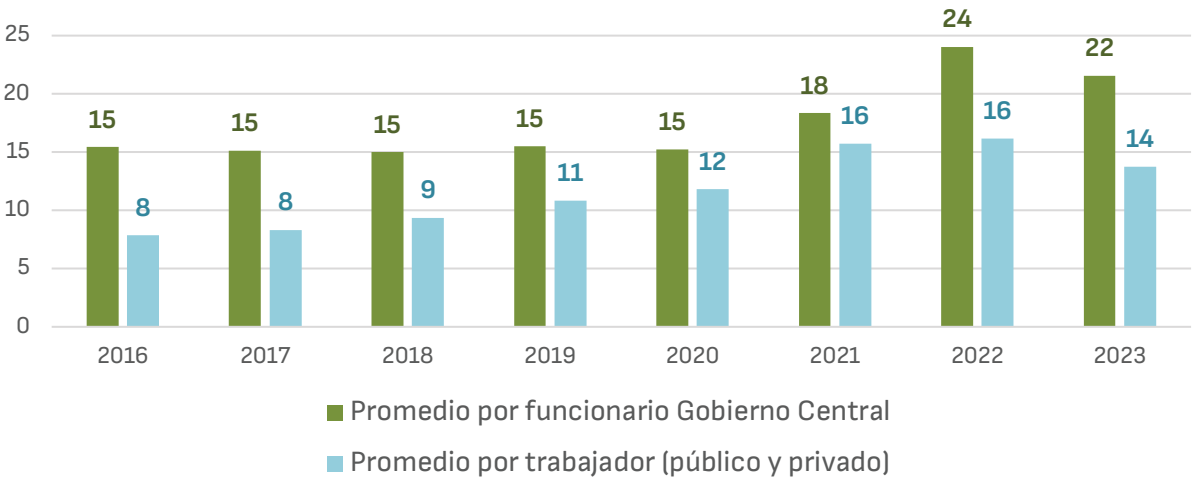
Figura 5. Días de ausentismo laboral al año, promedio por funcionario del Gobierno Central



Fuente: PIVOTES en base a datos de Dipres.

Lo interesante es que el número de días de licencias médicas comunes pagadas para el funcionario promedio del Gobierno Central es superior al número de días pagadas para el trabajador promedio de Chile (incluyendo todos los trabajadores del sector público y privado). Específicamente en el año 2023, el número de días pagados de licencias médicas comunes por funcionario del Gobierno Central fueron 22 días, mientras que para el promedio de todos los trabajadores chilenos fueron 14 días (figura 6).

Figura 6. Días de licencias médicas comunes pagadas al año, promedio por trabajador



Fuente: PIVOTES en base a datos de Dipres y SUSESO.

El hecho de que los días de ausentismo laboral vayan al alza en el Gobierno Central y que esta alza es explicada principalmente por los días de licencias médicas comunes, que son mayores a los días que se entregan al trabajador promedio chileno, es una señal de disfuncionalidad dentro del ambiente laboral en la administración pública, y un cambio de diseño en el reglamento del empleo público podría mejorar.

3. Propuesta de Pivotes

Cada año es más costoso para la economía financiar los sueldos del Gobierno General, y este mayor gasto no se refleja en una mejora de los servicios públicos hacia los chilenos. Además, cada vez hay más empleados públicos en relación al número de empleados privados, tendencia que no es sostenible si se agudiza ya que el financiamiento del empleo público proviene del sector privado. Y, por último, los días de ausentismo laboral van al alza en el Gobierno Central, explicado principalmente por los días de licencias médicas comunes, lo que da cuenta de una disfuncionalidad creciente dentro del ambiente de trabajo de la administración pública.

Estos hechos respaldan la **necesidad de crear un nuevo estatuto de empleo público**, que sea moderno, transparente, con una protección adecuada de la función pública ante la influencia política, para entregar los servicios del Estado a los ciudadanos de forma eficiente y eficaz. Este nuevo régimen debe permitir que la contratación, promoción, movilidad dentro del aparato público este basado en el mérito y desempeño de los trabajadores, distinguiendo entre los funcionarios que deben implementar políticas de Estado de largo plazo y los funcionarios de confianza que cambian en cada nuevo gobierno. **En Pivotes proponemos:**

1. Establecer un nuevo estatuto de empleo público que sea único:

Hoy existen 10 estatutos diferentes, cada uno con sus propias reglas para regular el ingreso, movilidad, promoción y salida de los funcionarios públicos. Esta fragmentación normativa genera una regulación compleja y poco transparente de la administración pública, lo que complica la gestión del Estado, lo vuelve más pesado y lento, y perpetúa desigualdades laborales dentro del sector público.

Este estatuto debe establecer un régimen de empleo público único que regule el ciclo vital del funcionario público, es decir, su ingreso, promoción, desarrollo, retiro y desvinculación en base al mérito y al desempeño de éstos.

2. Separar de forma clara las facultades de Gobierno de aquellas que son propias de la Administración del Estado.

Al Gobierno le corresponde la conducción política del Estado y la definición de políticas públicas, dirigido por el Presidente de la República e integrado por el personal de su exclusiva confianza. Por su parte, la Administración Pública es la responsable de implementar las políticas definida por el Gobierno y proveer servicios públicos de calidad de forma continua y permanente a la ciudadanía.

Para realizar esta separación, **el estatuto único debe contemplar un régimen especial para los funcionarios de Gobierno y de exclusiva confianza del Presidente de la República, coherente con su condición excepcional y limitada.** Se debe determinar un número o proporción máxima de este tipo de funcionarios en comparación con aquellos que son parte de la Administración del Estado, un vínculo directo de estos a la persona que los designó y reglas claras que regulen su tránsito hacia la administración estable. **Esto permite delimitar los nombramientos por criterios de cercanía política y avanzar hacia un Estado profesional y técnico.**

Autores:

Elisa Cabezón, economista de la Pontificia Universidad Católica.

Rafael Palacios, antropólogo social y abogado de la Universidad de Chile.

Joaquín Sierpe, economista de la Universidad de Chile.

Estimación de cantidad de empleados formales en el sector privado y sector privado.

Se estima el porcentaje de la población en edad de trabajar (mayores de 14 años) con empleo dependiente en el sector privado. Para esta estimación se usan cuatro fuentes de datos:

- 1) Datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones de trabajadores dependientes formales que cotizan para su pensión.
- 2) Estimación del INE de la población chilena.
- 3) Encuesta Nacional de Empleo (ENE) del INE.
- 4) Casen del Ministerio de Desarrollo Social.

Primero, a través de los datos administrativos de la Superintendencia de Pensiones, se calcula el porcentaje de la población mayor de 14 años que cotiza obligatoriamente en las AFP. Luego, a través de la encuesta Casen entre 2002 hasta el 2009, y la ENE entre el 2010 y 2024, se estima la fracción de los trabajadores con cotización obligatoria que trabaja en el sector privado y la fracción que trabaja en el sector formal.

Tanto en la encuesta Casen y en la Encuesta Nacional de Empleo, los trabajadores del sector público abarcan a todos aquellos que trabajan en el Gobierno Central, municipalidades, en empresas públicas, en Carabineros y Fuerzas Armadas. El resto de los trabajadores son del sector privado. Importante señalar que la distribución del empleo entre sector privado y público es la misma entre la Casen y ENE.