

PIVOTES



CRISIS 1: PROPUESTA 1 MODERNIZAR NUESTRO RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO

Centro de Incidencia Pública Pivotes



Introducir cambios al régimen de empleo público para avanzar a un Estado eficiente

Un Estado eficiente y que funcione más allá del signo político es una de las promesas más comunes que se realiza en cada campaña electoral. Sin embargo, en cada gobierno la mayor parte de los directivos de los servicios públicos son desvinculados por “pérdida de confianza política”, afectando a los servicios que dependen de ellos. Estas remociones discrecionales **impiden la formación de una gerencia pública profesional**.

A lo anterior se suma la inamovilidad de los funcionarios de planta, condición que se ha ido extendiendo a los funcionarios a contrata e incluso a los honorarios, **consolidando la petrificación del empleo público a lo largo y ancho del Estado**. El problema se agrava si tenemos en cuenta que gran parte de los funcionarios públicos reciben las más altas evaluaciones y consiguientes bonos por desempeño, indicadores que no tienen efecto alguno en incentivar el buen desempeño y mejorar la calidad del servicio público.

Nuestro Estado nunca podrá enfrentar con una visión de largo plazo los desafíos de este siglo si los directivos de los servicios públicos continúan cambiando con cada gobierno, y si el empleo público se petrifica con independencia de su desempeño. Es por ello que necesitamos, por un lado, una regulación especial para los funcionarios de Gobierno y de exclusiva confianza del Presidente/a de la República que establezca su condición de excepcionalidad, separando Gobierno de Administración Pública y, por otro lado, un nuevo régimen de empleo para los funcionarios de la Administración del Estado, que privilegie el mérito de los postulantes y su idoneidad para el cargo en la selección y que establezca criterios objetivos y predeterminados que incentiven un buen desempeño durante el ejercicio del cargo, facilitando el cese de sus funciones en el caso que lo amerite, pero también promoviendo una adecuada carrera funcionaria para aquellos profesionales que desempeñan de buena forma su cargo.

Trabas, tensiones y percepciones instaladas

El empleo público es quizás uno de los temas que genera más álgidas reacciones en el debate político cotidiano.

- Por un lado, están quienes plantean que cualquier cuestionamiento respecto de la idoneidad de nuestro sistema de empleo público, especialmente de su profesionalismo y meritocracia, implica un desprecio por la relevancia de la administración pública, y por quienes la componen. Para ellos los intentos por transformar el mérito en el elemento base de un sistema de empleo público únicamente debilita el actuar de la administración, y a través de ello, del Estado.
- Por otro lado, están quienes muestra una desconfianza intrínseca hacia el Estado y todo lo que le rodea. Así, el funcionario público es en gran parte fuente de problema, un gasto que se debe recortar a como dé lugar. Para ellos la carrera funcionaria al interior de la administración pública no debe ser fomentada, y no hay justificación alguna para dar a este tipo de trabajadores un tratamiento distinto al que tienen todos a través del Código del Trabajo.

Sin embargo, la problemática respecto a cómo ordenar el trabajo al interior del Estado presenta complejidades que requieren abordarla con altura de miras. Por un lado, no se puede negar que la política ha tenido demasiados incentivos para intervenir el estatuto laboral de la administración de modo de asegurar una burocracia proclive a sus ideas y lejanas a las del adversario

político. Esto ha generado la convivencia de múltiples estatutos laborales al interior del Estado, la contratación permanente y sistemática en cada administración de cientos de nuevos funcionarios e incentivos para una alta rotación en cargos sensibles y técnicos que requieren de mayor estabilidad.

También es cierto que esta cercanía que tiene la administración con la política, que hoy en día genera que a veces ambas se confundan, lleva a que la regulación del empleo público no pueda ser simplemente asimilable a la del empleo privado. La política y los incentivos que la rodean hacen que sea muy atractivo fundir gobierno y administración, y que las reglas deban hacerse cargo de esos incentivos para estructurar una planta administrativa estable, profesional, con protecciones a su empleo y mecanismos de promoción de una carrera a su interior.

Algunos antecedentes y datos

A pesar de existir un amplio consenso en torno a la necesidad de tener un Estado eficiente y que funcione más allá del signo político, la verdad es que **el actual régimen del empleo público carece de un tratamiento integral que separe al Gobierno de la Administración del Estado. A modo de ilustrar lo anterior, en la Moneda, cerca de 2/3 del personal directivo es desvinculado en los dos primeros años de cada gobierno** por consideraciones fundamentalmente asociadas a la confianza política. La verdad es que la posibilidad de la autoridad gubernamental de remover discrecionalmente los equipos directivos del gobierno central por la mera falta de confianza impide la formación de una gerencia pública profesional.

En 2023, el 98% de las instituciones estatales evaluadas por metas obtuvo la bonificación por **cumplimiento, mientras que sólo 3 (todas ligadas a Educación) no lograron dicho objetivo, según el detalle de PMG de la Dipres**. Esta cifra revela que el instrumento de evaluación no cumple su objetivo y que el bono de desempeño, al estar asegurado de antemano, es parte de la remuneración anual sin que tenga efecto alguno sobre el desempeño. La cifra se agrava teniendo en cuenta la inamovilidad de los funcionarios de planta, condición que –dictámenes de Contraloría y fallos de tribunales mediante– se ha ido extendiendo a los funcionarios a contrata e incluso a los honorarios, consolidando la petrificación de empleados públicos que se mantienen en su cargo con independencia de su desempeño.

Por otro lado, solemos ver tensiones entre el Instituto Nacional de Estadísticas y el Ministerio de Hacienda respecto de los aumentos del empleo público que registra la encuesta de INE versus los registros administrativos de Dipres. En este escenario, es imposible evaluar la eficiencia del Gobierno y la Administración Pública, **imposibilitándose cualquier planificación estratégica o toma de decisiones**. Esta falta de información impide un adecuado escrutinio de la sociedad civil y los medios de comunicación.

El "Policy Package" para romper la inercia

Para poder avanzar en un régimen de empleo público moderno y claro, que compatibilice el mérito como eje orientador del sistema, con una protección adecuada del funcionario público ante la influencia de la política, desde Pivotes proponemos:

- **Separar de forma clara las facultades de Gobierno de aquellas que son propias de la Administración del Estado.** Para garantizar un Gobierno eficiente y una Administración Pública profesional y técnica, que contribuya a mejorar la calidad de los servicios públicos, el buen trato a las personas y la continuidad de las políticas de Estado, resulta esencial distinguir entre Gobierno y Administración Pública. Así, al Gobierno le corresponde la conducción política del Estado y la definición de políticas públicas, estando encabezado por la persona que ejerza la Presidencia de la República e integrado por Ministros/as, Subsecretarios/as, Delegados/as Presidenciales y personal de exclusiva confianza, quienes ejercen la dirección política, siendo estos funcionarios de naturaleza política y excepcional.

- Por su parte, la Administración Pública es la responsable de implementar las políticas públicas definidas por el Gobierno y proveer a la ciudadanía de servicios públicos de calidad en forma directa, continua y permanente, siendo sus funcionarios de naturaleza técnica y profesional. Es evidente que hoy es tenue e imprecisa esa separación, lo que explica que cada vez que un gobierno asume sean miles los funcionarios que cambian, mientras que en algunos países desarrollados con democracias sólidas son menos de 100.
- Esta distinción permite diferenciar entre políticas de Estado –concebidas para el largo plazo, en respuesta a objetivos nacionales– y las de Gobierno. Al efecto, debe tenerse en cuenta que, en nuestro país, la mayoría de los servicios públicos sectoriales en los más variados ámbitos, ejecutan políticas públicas permanentes o de largo plazo, que trascienden los cambios de gobierno. Lo anterior, sin perjuicio del deber funcionario de responder a las directrices ministeriales y ejecutar, con profesionalismo y neutralidad, las políticas gubernamentales. Por otra parte, la distinción promueve la efectiva profesionalización de los directivos de la Administración, responsables de liderar los servicios públicos, quienes no deberían ser incluidos entre el personal de libre remoción gubernamental.
- **Crear un nuevo estatuto único de empleo público**, considerando la obsolescencia e inadecuación del Estatuto Administrativo. Esta norma jurídica que regula el “ciclo vital” del funcionario, es decir, su ingreso, promoción y desarrollo, retiro y desvinculación y responsabilidad administrativa, hoy no es la única fuente de regulación del empleo en el Estado, y dictámenes de Contraloría, fallos de tribunales y la misma aplicación práctica han configurado un sistema distinto al que plantea la norma.

Se hace necesario entonces un nuevo estatuto jurídico para la Administración Pública, coherente con su naturaleza técnica, profesional y meritocrática. Dicho estatuto debe establecer un **régimen general de empleo público único** que regule todo el ciclo de vida de los servidores públicos: no sólo su selección, sino que también la contratación, promoción, movilidad y el cese de funciones. Este estatuto único debe velar por el adecuado equilibrio entre la protección del empleo público y la adaptabilidad para un correcto desempeño de los aparatos gubernamentales. Para ello se debe avanzar hacia los **concursos públicos como la regla general** para el ingreso al trabajo en el Estado, en un sistema que **fomente la movilidad horizontal** de sus funcionarios, que realice **evaluaciones que entreguen información útil para la toma de decisiones** y que permita las **desvinculaciones debidamente justificadas** en mayor eficiencia de la respectiva institución.

- El estatuto único debe contemplar también regímenes especiales aplicables tanto a los funcionarios de exclusiva confianza del Presidente/a de la República como a los asesores de confianza política de dichas autoridades puesto que ambos cargos son de naturaleza excepcional y limitada. Esto permite delimitar los nombramientos por criterios de cercanía política, para avanzar hacia un Estado más profesional y técnico. Cuando los responsables de administrar recursos públicos son seleccionados por cercanía política y no por sus capacidades y experiencias, aumenta la probabilidad de ocurrencia de malas prácticas como las que hemos conocido.
- El nuevo régimen de empleo público requiere una Dirección Nacional del Servicio Civil con competencias y facultades para desempeñar correctamente su labor, sea esta regular los procesos de selección de los funcionarios públicos, rechazar la desvinculación de funcionarios públicos que no están debidamente fundadas e informadas previamente, normar los procesos de evaluación u otros.