

## DESAFÍO 3

## Administración pública al servicio de los ciudadanos

## NUESTRO LLAMADO A LA ACCIÓN

## Una Administración Pública al servicio de los ciudadanos

Nuestro Estado **no podrá responder a las demandas de los ciudadanos ni 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.

Necesitamos un nuevo estatuto jurídico para la administración pública coherente con su naturaleza técnica, profesional y meritocrática, y un **régimen especial para los funcionarios de exclusiva confianza** de los gobiernos de turno coherente con su condición excepcional y limitada.

## La situación actual que debemos desafiar

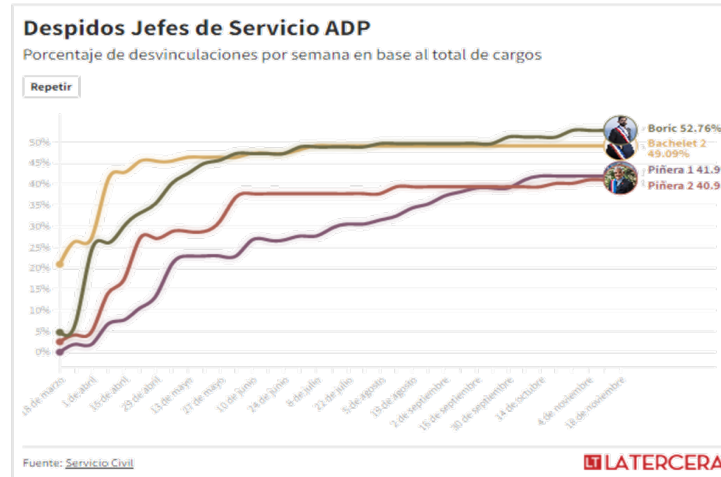
*Trabas, tensiones y percepciones instaladas*

- De forma recurrente, **distintos gobiernos le recuerdan a los ciudadanos las arbitrariedades con que se conforma la administración pública**, pues en muchos de sus nombramientos o promociones prevalece la cercanía política, y en la mayoría de las veces un mal desempeño no genera consecuencias, salvo en los hilos más delgados.
- Mientras ello ocurre, el debate se traba entre **dos extremos que no generan soluciones**:
  - Por una parte, están aquellos que argumentan que “son los gobiernos los responsables de conducir el Estado, para lo que **requieren de funcionarios de confianza en toda su extensión para desplegar su programa**”, y que “al empleo público **no se le pueden aplicar las mismas dinámicas que al privado** pues el tener que velar por el interés general, requiere de estabilidad”;
  - Y por otra, los que contestan diciendo que “es la administración pública la responsable de administrar el Estado a través de **profesionales y técnicos que trasciendan los períodos**

de cada gobierno” y que “todos los trabajadores – sean del sector público, privado o de la sociedad civil – **deben estar sujetos a las mismas reglas.**”

### **Algunos antecedentes y datos**

- El **empleo público está regido por el Estatuto Administrativo**, norma jurídica que regula el “ciclo vital” del funcionario, es decir, su ingreso, promoción y desarrollo, retiro y desvinculación y responsabilidad administrativa.
- Existe un **consenso transversal entre diversos expertos** de que la actual legislación no es suficiente para enfrentar la realidad que presenta actualmente el empleo en general, así como los desafíos que conllevan las nuevas tecnologías, pues desde su origen en 1989, **el Estatuto Administrativo prácticamente no ha sido reformado**. La única modificación relevante en los últimos 30 años fue la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (ley 19.882), el que solo aplica a altos directivos y no a la gran mayoría de los funcionarios públicos.
- Como el Estatuto Administrativo no se ha ido ajustando a las necesidades y demandas actuales del trabajo, **ha sido la Contraloría y los tribunales de Justicia** -incluida la Corte Suprema- quienes, con sus dictámenes y fallos, han ido ejerciendo jurisprudencia para implementar *de facto* cambios normativos a expensas de la deliberación legislativa.
- A principios de 2021 el Ministerio de Hacienda realizó una Consulta Pública respecto de un anteproyecto de ley de reforma al Estatuto Administrativo. Recibió más de 58.000 respuestas y sus propuestas concitaron amplio apoyo plasmado en un **proyecto de ley que ingresó en marzo de 2022 y que hasta ahora el Congreso no ha dado cuenta**.
- El Estatuto Administrativo define que el **80% de los funcionarios debe responder al régimen de planta, y un 20% al de contrata (contratos anuales)**. Los trabajadores a honorarios son considerados una contratación excepcional y el Estatuto no regula su ingreso. Estas limitaciones se sortean año a año a través de la Ley de Presupuestos.
- Al igual que otros gobiernos, la administración del Presidente Boric arrasó con el primer nivel del Sistema de Alta Dirección Pública en el primer año, removiendo en lo que va de gobierno al 53% de los jefes de servicio.



- Continúan contándose en miles los “funcionarios de exclusiva confianza” que contrata el Estado con cada nueva administración, mientras que en algunos países desarrollados no llegan a cientos.
- Hoy existen más de **una docena de estatutos que regulan las tres modalidades del empleo público** – planta, contrata y honorarios - mientras en el sector privado todos los trabajadores se rigen por un solo código del trabajo.
- Mientras el **Contralor impide con sus dictámenes la desvinculación de funcionarios a contrata con más de 2 años de antigüedad**, el crecimiento del Estado hace que año a año ingresen más funcionarios públicos que heredan los vicios del sistema vigente. La desmunicipalización de la educación escolar, por ejemplo, implica en régimen la creación de 71 servicios públicos nuevos que involucran 186.127 funcionarios que se acoplarán al Estado Central.

Tabla 1. Año de instalación del SLE (traspaso al 1° de enero del año siguiente)

	2018	2019	2020	2022	2023	2024	2025	Proyectado
Servicios Locales	4	3	4	15	15	15	14	70
N° de comunas	14	11	17	68	85	86	64	345
Matrícula escolar	57.004	48.983	73.435	312.540	271.209	256.533	252.684	1.272.388
Establecimientos	236	174	251	1.152	1.193	1.173	1.075	5.195
Jardines vtf	58	38	57	348	405	334	291	1.531
Docentes	4.330	4.277	5.930	23.949	23.562	21.088	20.750	103.886
Asistentes de edu.	3.664	3.246	4.363	17.806	16.122	15.022	14.851	75.074
Dotación proyectada SLEP	367	287	391	1.597	1.561	1.466	1.361	7.030

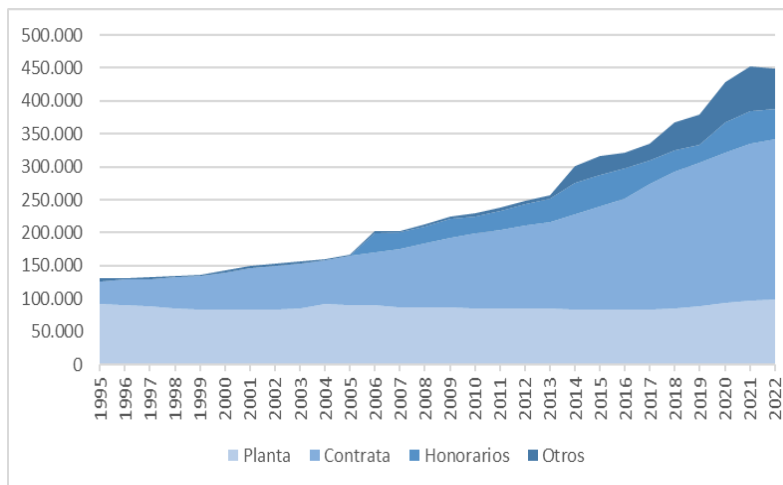
Fuente: Dirección de Educación Pública

Asimismo, se trata de un tipo de reforma educacional poco frecuente en el mundo, por el nivel de recursos económicos que precisa para realizarse, el capital político que demanda para impulsarse, y el compromiso y el acuerdo social que requiere para sostenerse en el tiempo. En la historia educacional chilena hay pocos hitos comparables, y es precisamente la municipalización el más cercano. Crear la NEP es, sin embargo, mucho más demandante, dado que se realiza con deliberación y decisiones democráticas, con participación y protagonismo de las comunidades locales.

<sup>1</sup> En régimen, implica crear 71 servicios públicos nuevos que involucran una dotación total de 186.127 funcionarios, lo que representa un crecimiento respecto de la administración central del Estado de 27 % y 39 % respectivamente, según estimaciones oficiales de la Dirección de Educación Pública.

- Además, si bien la huelga y el paro de los funcionarios públicos están explícitamente prohibidas en el Estatuto Administrativo, como muchas otras disposiciones, esta es letra muerta.
- Por su parte, según los datos de la Dirección de Presupuestos, al 30 de junio de 2022 **en el gobierno central** -que no incluye municipios, fuerzas armadas ni de orden, empresas públicas, ni algunos organismos autónomos- se desempeñaban **455 mil personas**, de las cuales casi 350 mil están contratadas en la modalidad de planta o contrata, y 106 mil en otras calidades jurídicas, mayoritariamente como honorarios.

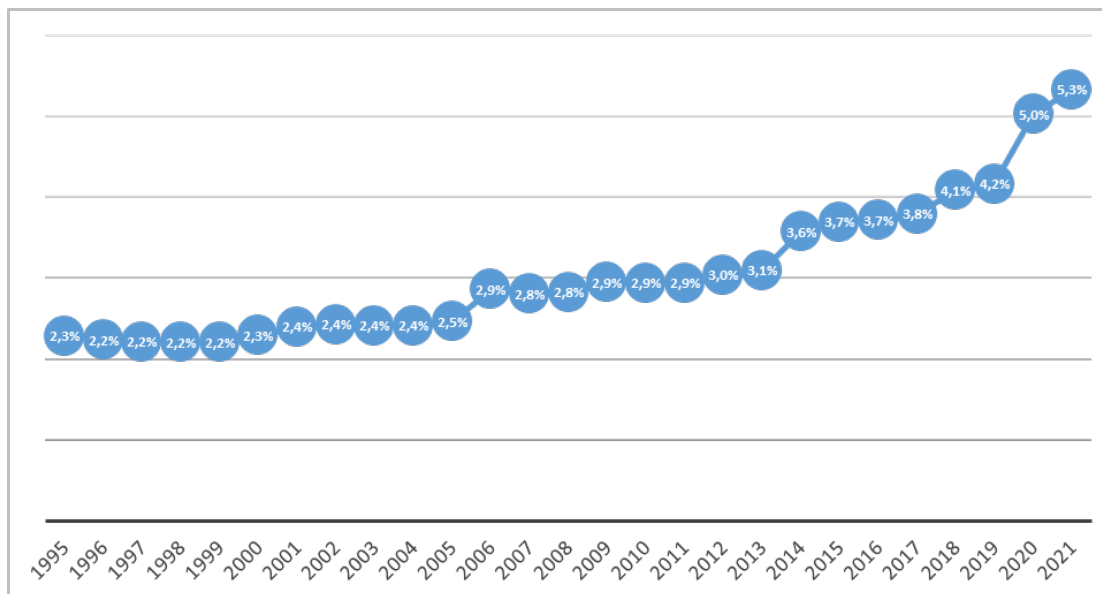
**Figura 1. Evolución del empleo público, 1995 – 2021**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Presupuestos (empleo público)

- Este crecimiento se refleja también en el porcentaje que ocupan actualmente los funcionarios públicos del gobierno central -que excluye municipios, fuerzas armadas ni de orden, empresas públicas y algunos organismos autónomos- en el total de la fuerza laboral, el cual ha crecido desde el 2,3% al 5.3% al 2021.

**Figura 2. Porcentaje de personas trabajando en el Estado Central sobre total fuerza laboral, 1995-2021**



Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Mundial (Fuerza Laboral)

- Otras fuentes señalan que los asalariados públicos (gobierno central, municipios, fuerzas armadas y de orden, empresas públicas y organismos autónomos) suman 890 mil personas.
- En cualquier caso, la evolución de la contratación en el Estado muestra una tendencia creciente desde el año 2000.

## El "Policy Package" para romper la inercia

- Es necesario avanzar en paralelo en tres frentes interdependientes: el constitucional, el de las políticas públicas y el de las iniciativas privadas.
  - El constitucional, porque desde el nuevo texto se pueden establecer habilitaciones, orientaciones o mandatos al legislador que permitan comenzar a romper esa inercia e intereses que han impedido implementar una agenda de modernización del Estado;
  - El de las políticas públicas, porque es el medio para diseñar las respuestas específicas a desafíos cambiantes; y
  - El de las iniciativas privadas, porque la sociedad civil y el emprendimiento tienen mucho que aportar a lo público escrutando y siguiendo el desempeño de los servicios públicos.

## **La habilitación constitucional**

- Una nueva Constitución nos brinda la oportunidad para establecer un mandato al legislador para que consagre una administración pública orientada a los ciudadanos, que mejore la calidad de los servicios públicos, el buen trato a las personas y la continuidad de las políticas de Estado, y más específicamente que establezca:
  - La separación entre Gobierno y Administración Pública, de modo que sobre el primero recaiga la responsabilidad de la conducción política del Estado y la definición de las políticas públicas, y sobre la segunda recaiga la responsabilidad de implementarlas y de proveer servicios públicos con eficacia, eficiencia y trato digno;
  - Que los funcionarios de la Administración Pública sean regulados por un estatuto jurídico único sin inamovilidad, donde el ingreso, promoción y salida sean determinados a través de procedimientos abiertos, imparciales y transparentes fundados en su naturaleza técnica y profesional, en su desempeño y capacidades; y
  - Que los funcionarios de Gobierno se regulen por un estatuto especial que establezca su condición de excepcionalidad, los lineamientos generales para determinar su número y condiciones, que sean de libre designación presidencial y que se mantengan en sus cargos mientras cuenten con la confianza del Presidente de la República o hasta que se cumpla el período presidencial durante el cual fueron nombrados.

## **Las políticas públicas**

- Mientras transcurre el proceso constitucional, debemos avanzar en políticas públicas imperativas para comenzar ya la modernización de la administración pública:
  - a) Proyecto de ley para crear un nuevo **estatuto jurídico único para la Administración Pública, que contemple:**
    - i. un régimen único de ingreso por concurso y de contratación que reconozca su carácter técnico, profesional y meritocrático;
    - ii. un sistema de evaluación de desempeño eficiente;
    - iii. la posibilidad de desvinculación fundada, con una indemnización por años de servicio;
    - iv. mecanismos de movilidad horizontal; y
    - v. un régimen excepcional para los funcionarios de confianza.

Dicho proyecto debiera **implementarse gradualmente**, partiendo por los gobiernos regionales.

- b) Unificar la información de RRHH en el Estado **anando la información de Estadísticas de RRHH de Dipres, con la de Siaper, Sinim y otras fuentes** para disponibilizarla a la sociedad civil a través de un principio de transparencia de la información pública que permita conocer la verdadera situación del empleo público y poder hacer políticas públicas basadas en datos.
- c) **Conferirle independencia al Consejo de Alta Dirección Pública** para integrarlo con 6 miembros totalmente elegidos por el Senado en duplas, cuya presidencia sea elegida entre sus propios miembros para desvincular su Presidencia de la Jefatura de la Dirección Nacional del Servicio Civil.
- d) **Dotar a la Dirección Nacional del Servicio Civil** de atribuciones para definir lineamientos y fiscalizar el cumplimiento de la normativa en materia de empleo público, desvinculándola de la Alta Dirección Pública.

### ***Las iniciativas privadas***

- Convocar a emprendedores para desarrollar y gestionar un **observatorio del empleo público** que construya métricas que permitan seguir y comparar los niveles de satisfacción ciudadana respecto del servicio prestado a nivel regional y municipal.

## Bibliografía

- <http://www.diarioestrategia.cl/texto-diario/mostrar/3487569/hacienda-envia-proyecto-ley-modernizar-empleo-publico>
- [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-285466\\_version\\_PDF.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-285466_version_PDF.pdf)
- Propuesta del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado a S.E. en materia de Flexibilidad Institucional del Estado)
- Panel de Resultados de la Consulta Ciudadana Anteproyecto de Modernización al Empleo Público, Ministerio de Hacienda (marzo 2021).
- Propuesta de Reforma al Empleo Público firmada por los miembros del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado. (diciembre 2019)
- La integridad pública en América Latina y el Caribe: De gobiernos reactivos a Estados proactivos. Estudios de la OECD sobre Gobernanza Pública. Capítulo 3. El servicio civil basado en méritos: un pilar para lograr una cultura de integridad pública en América Latina (2019)
- Gestión de Personas en el Estado, documento elaborado en conjunto por el Centro de Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo, Chile21 y Espacio Público. (diciembre 2018)
- Un Estado para la Ciudadanía Estudios para su modernización, Centro de Estudios Públicos. (noviembre 2017). Particularmente los artículos:
  - Convenios de desempeño en la Alta Dirección Pública. Orientaciones de optimización como herramienta de gestión del desempeño. Eduardo Barros S., Alejandro Weber P. y Daniel Díaz V.
  - 13 años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Un modelo de gestión incompleto. Amaya Fraile G.
  - La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo. Enrique Rajevic M.
  - Relaciones laborales en el sector público: desarrollo histórico y propuestas regulatorias. Eugenio Rivera U.
  - Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado, capítulo 2 / Mejor gestión en el Estado, Centro de Estudios Públicos. (noviembre 2017).