

Empleo Público en Chile: Desafíos pendientes y recomendaciones para el nuevo marco institucional

INFORME DE POLÍTICA PÚBLICA

N°2

JULIO 2021

**GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN
REFORMA DEL ESTADO**

Autores: Rodrigo Egaña, Javier Fuenzalida, Tomás Soto, Karina Doña, Paulina Vergara y Aldo Meneses.

Instituto de Asuntos Públicos (INAP),
Universidad de Chile



INSTITUTO DE
**ASUNTOS
PÚBLICOS**
UNIVERSIDAD DE CHILE

Empleo público en Chile: Desafíos pendientes y recomendaciones para el nuevo marco institucional

Autores: Rodrigo Egaña¹, Javier Fuenzalida², Tomás Soto³,
Karina Doña⁴, Paulina Vergara⁵ y Aldo Meneses⁶
Grupo de investigación en Reforma del Estado⁷

Resumen

Pese al progreso en materia de gestión de personas y empleo público en el Estado, una serie de problemas continúan erosionando el funcionamiento de servicios públicos, así como la motivación, las competencias y el desempeño de sus funcionarios. Este informe de política pública pretende aportar a la discusión constitucional, especificando precisamente aquellas complejidades sobre empleo público y gestión de personas en el Estado que aún persisten. A partir de estos problemas, se discuten también principios y propuestas para que sean incorporados en el debate sobre una nueva constitución y sean un insumo frente a eventuales reformas.

Entre los desafíos discutidos, destaca la separación efectiva de funciones permanentes de aquellas de confianza política en el Estado, la débil pertinencia territorial del empleo público y la gestión de personas a nivel subnacional, la continuidad del suministro de bienes y servicios en contextos de emergencia, la insuficiente regulación de las relaciones laborales entre el Estado y las asociaciones de funcionarios, y la transformación digital efectiva. Estos problemas persistentes requieren abrazar nuevos principios para el empleo público y la gestión de personas en el sector público, como equidad de género y diversidad, calidad de servicio y empleo decente. Adicionalmente, se debería continuar avanzando de forma significativa en más mérito e igualdad de oportunidades en el Estado y en el perfeccionamiento de las políticas y prácticas de servicio civil. El debate constitucional supone también una oportunidad para cambios más significativos, como revisar y actualizar los valores que orientan a funcionarios, abrir espacios de participación y cocreación de bienes y servicios para la ciudadanía, examinar los tipos de empleo público y estatutos de trabajadores, así como establecer estándares mínimos de empleo público y gestión de personas en el Estado a nivel subnacional para avanzar hacia un Chile más descentralizado.

¹ Profesor Adjunto del Instituto de Asuntos Públicos (INAP), Universidad de Chile. Director de Asuntos Económicos y Administrativos y Coordinador del Magíster en Gobierno y Gerencia Pública del INAP.

² Investigador Postdoctoral de la Escuela de Gobierno Blavatnik, Universidad de Oxford. Profesor Asistente del INAP e Investigador Adjunto del Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

³ Investigador Asociado del Centro de Sistemas Públicos de Ingeniería Industrial y Asistente de Investigación del Grupo de Reforma del Estado del INAP, Universidad de Chile.

⁴ Profesora Adjunta del INAP.

⁵ Profesora Adjunta del INAP e Investigadora del Programa de Reducción de Riesgos y Desastres (CITRID), Universidad de Chile.

⁶ Profesor Asociado del INAP, Universidad de Chile.

⁷ El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una preocupación esencial de los(as) autores(as). Sin embargo, dado que aún no hay acuerdo sobre cómo hacerlo en español, y con el fin de facilitar la comprensión del texto, se ha optado por utilizar el masculino genérico en este reporte. Esto, en el entendido de que las menciones en tal género representarán a hombres y mujeres en el documento.

Motivación

Es innegable el avance que el país ha tenido durante las últimas décadas en materia de empleo público y gestión de personas en el Estado. Este progreso se explica en gran medida por un conjunto de reformas que, entre otros propósitos, han buscado mejorar los mecanismos de compensación de funcionarios, la gestión del desempeño y los procesos de reclutamiento y selección. Una de las primeras iniciativas en esta materia es el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en el año 1998⁸, cuyo objetivo general fue aumentar la eficacia y la eficiencia de servicios públicos mediante la gestión por resultados e incentivos monetarios para trabajadores en el Estado. Este programa fue modificado paulatinamente desde su origen. Sin embargo, el año 2010 fue rediseñado sustancialmente para dotarlo de mayor flexibilidad, pertinencia a la realidad de cada organismo público, y foco en resultados y los usuarios de servicios públicos (DIPRES, 2014). En el año 2003 se creó también la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC) y el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP)⁹. Este último estableció un proceso de reclutamiento y selección estandarizado para directivos públicos en el país, de modo de controlar la discrecionalidad política en su nombramiento (Echebarría y Cortázar, 2007; Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014). Otra reforma sustancial a la administración pública, implementada el año 2016¹⁰, permitió mejorar la efectividad, legitimidad y transparencia del Sistema ADP, así como entregar mayores atribuciones a la DNSC en materia de gestión de personas (Fernández, Fuenzalida y Castro, 2021).

Pese al progreso en materia de gestión de personas y empleo público en el Estado, una serie de problemas latentes continúan erosionando la motivación, las competencias y el desempeño de funcionarios, lo que supone una merma en el funcionamiento de servicios públicos. Entre ellos, destacan las distorsiones en los regímenes contractuales de trabajadores por un uso inapropiado de contrataciones vía contrata y honorarios¹¹, la poca claridad de las estructuras de remuneración por la inclusión de estipendios y asignaciones extrasalariales, la ineficacia de los mecanismos de evaluación del desempeño y la inexistencia de políticas de sindicalización y negociación colectiva (Rajevic, 2018).

El funcionamiento del Estado es probablemente el determinante principal del destino de una sociedad. Un mejor Estado significa un mejor desarrollo económico (Evans & Rauch, 1999; Acemoglu et al. 2015), una mayor protección de los derechos humanos (Englehart, 2009), menos pobreza (Henderson et al., 2003), una mejor salud pública (Cingolani et al. 2015), una mayor competitividad y calidad regulatoria de mercados (Nistokaya & Cingolani, 2015) y menos corrupción (Dahlström et al. 2011). Por otro lado, diversos estudios han sindicado al Estado como uno de los determinantes del descontento ciudadano y el estallido social en Chile (PNUD, 2017; Tenemos que Hablar de Chile, 2021). Esta responsabilidad se explica por su ausencia en determinados problemas

⁸ Ley N°19.553

⁹ Ley N° 19.882 de Nuevo Trato Laboral

¹⁰ Ley N° 20.955

¹¹ Estos tipos de vinculación laboral, aunque fueron concebidos para dar mayor flexibilidad, han terminado siendo utilizados para contratar personas que cumplen funciones permanentes al interior de organizaciones públicas. Esto ha sido incluso reconocido por la Corte Suprema y la Contraloría General de la República, entidades que han llamado a tener un mayor control sobre el uso de estas figuras administrativas. Para más información, ver Centro de Estudios Públicos (2017).

públicos que aquejan a la sociedad o la insuficiencia de las respuestas que el Estado ha entregado y/o también por estándares sustancialmente inferiores a los demandados por la ciudadanía en los bienes y servicios públicos que este produce.

Indudablemente, el empleo público y la gestión de personas en el sector público es uno de los factores esenciales que impactan en el funcionamiento del Estado (Lambertini, Silva y Consorcio para la Reforma del Estado, 2009). De esta manera, la persistencia de los problemas en este ámbito constituye una barrera para el desarrollo del país y la sociedad. Cualquier proceso de rediseño institucional del Estado que apunte a su mejora debería contemplar, además una revisión exhaustiva sobre sus atribuciones y roles, un examen comprehensivo al empleo público y la forma en como este gestiona a sus funcionarios.

La discusión constitucional que se ha instalado en la agenda pública y que continuará en los próximos meses es una gran oportunidad para reflexionar respecto de los desafíos del empleo público en Chile. El debate y la nueva constitución que resultará de este proceso definirá, entre otros aspectos, los principios a partir de los cuales se construirá un nuevo orden social, el tipo de Estado que el país necesita, sus instituciones, las relaciones entre los diversos poderes públicos y, ciertamente, los principios estratégicos del empleo público. La discusión en torno a este último punto permitirá comprender en qué medida el marco institucional vigente es suficiente para abordar efectivamente los problemas latentes en el empleo público y la gestión de personas en el Estado o bien deberían aprobarse reformas sustanciales para su abordarlos.

Este informe de política pública pretende contribuir al debate en materia de empleo público y gestión de personas en el Estado, especificando aquellas complejidades latentes en la materia. Al respecto, el artículo discute también principios y propuestas para ser incorporadas en una eventual discusión constitucional y que, posteriormente, representen alternativas de solución a partir de reformas en la carta magna.

Tanto la identificación de los problemas de empleo público y gestión de personas como las propuestas de modernización institucional para su abordaje son el resultado de una serie de coloquios internos desarrollados por el Grupo de Investigación de Reforma del Estado del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile. En estos encuentros se trató el diagnóstico de la gestión de personas del servicio civil en Chile, los aspectos institucionales para avanzar hacia un mejor servicio civil, experiencias comparadas de modelos de servicio civil, la perspectiva de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) sobre cómo avanzar hacia un mejor empleo público y la mirada desde la ciudadanía en materias de transparencia y rendición de cuentas¹².

¹² Los(as) autores(as) agradecen a Mario Waissbluth, Eduardo Abarzua, Cristian Pliscoff, José Inostroza, Maria Gabriela Rubilar, Natalie González, Noemi Pulido, Mariano Lafuente, Paula Darville por su participación como panelistas en estos coloquios internos sobre servicio civil y empleo público y servicio civil. Cualquier error u omisión en el manuscrito es de completa responsabilidad de los(as) autores(as).

Luego de esta introducción, este documento presenta y explica los problemas persistentes en el empleo público y la gestión de personas en el Estado. Posteriormente, se presentan las propuestas de reforma que permitirían avanzar al respecto.

Desafíos pendientes del empleo público y la gestión de personas en el Estado

Los problemas latentes del empleo público y la gestión de personas en el sector público tienen que ver con su pertinencia y estándares mínimos a nivel subnacional, con la temporalidad y responsividad política de las funciones que se ejercen en el Estado, con la transformación digital del Estado y su continuidad de servicios en contextos de emergencia, y con la regulación de las relaciones laborales con las asociaciones de funcionarios. A continuación, se discuten los que a juicio de los autores son los más relevantes, sin perjuicio de que existe una larga lista de desafíos pendientes en esta materia.

Separación efectiva de funciones permanentes de aquellas de confianza política

El Estado tiene puestos de trabajo permanentes, cuyas funciones se deben realizar de manera relativamente independiente de las autoridades políticas de turno, como algunas de las funciones tradicionales (seguridad, defensa, justicia, recaudación de tributos, legislación). Además, existen otras ocupaciones que requieren de mayor *accountability* político hacia las autoridades políticas de turno (nacionales o subnacionales) como, por ejemplo, el asesoramiento político o las relacionadas con el diseño de marcos normativos y de políticas y programas públicos destinados a cumplir con la agenda de gobierno.

Se requiere de un avance más efectivo en la distinción normativa entre los puestos de trabajo permanentes de aquellos de confianza política en el sector público, ya que esto ha acarreado innumerables problemas en las competencias esenciales y las motivaciones que rigen el comportamiento de funcionarios en Chile (ver Schuster et al. 2020; Barozet & Espinoza, 2019), así como en EE.UU. (Lewis, 2007; 2008; Moynihan & Roberts, 2010; Gilmour & Lewis, 2006; Hollibaugh, 2015; Gallo & Lewis, 2012; Miller, 2015), Canadá (Cooper, 2018) y países de África, Asia, Europa del Este y Latinoamérica (Meyer-Sahling et al. 2018; Oliveros & Schuster, 2018). Hacer una diferenciación efectiva en las políticas y prácticas de gestión de personas para los puestos de confianza política y las funciones permanentes y de menor responsividad política es una de las medidas más efectivas para controlar la incidencia política indebida en el Estado (Dählstrom & Lapuente, 2017).

El país ha avanzado en el control de la discrecionalidad política en el nombramiento y selección de directivos públicos con el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) del año 2003 y su posterior reforma el año 2016. Es más, varios estudios empíricos han confirmado el impacto positivo de estas reformas en la gestión y desempeño de servicios públicos. En la misma línea, para el resto de los cargos (no ADP) en el Estado, las Normas de Aplicación General de la Dirección Nacional del Servicio Civil del año 2017 establecen estándares en el reclutamiento y selección de funcionarios de planta y contrata, así como medidas para promover criterios objetivos en la concursabilidad y el desarrollo de carrera (Ley 19.882, 2017, artículo 26).

A pesar de las reformas para una mayor distinción entre las funciones permanentes de las de confianza política en el Estado, se trata solo de un avance parcial en ciertos estamentos del sector público. No es claro si el marco

institucional que regula a los ADP es suficiente para lograr una distinción efectiva en este nivel jerárquico entre funciones permanentes de aquellas que responden más directamente al gobierno de turno.

Débil pertinencia territorial del empleo público en gobiernos subnacionales y sin estándares mínimos

La administración pública en los niveles subnacionales se ha organizado acorde al carácter unitario y descentralizado del Estado. Esto ha llevado a que, en general, las particularidades de los territorios – particularmente a nivel local y regional– no han sido debidamente consideradas en el diseño del empleo público en estos niveles subnacionales. Avanzar hacia un país más descentralizado supone repensar el tipo de empleo que será necesario a nivel subnacional y cómo este representan adecuadamente las características de los territorios en los cuales los gobiernos regionales o locales sirven.

Esta necesidad de mayor pertinencia del empleo público a nivel subnacional debe integrarse a una urgente estandarización de las políticas y prácticas de gestión de personas en gobierno regionales y locales. Más allá de lo que dispone el Estatuto Administrativo Municipal, varios estudios han apuntado hacia la urgencia de contar con mínimos comunes en esta materia (Inostroza & Fuenzalida, 2014; Valenzuela, 2007; AMUCH, 2019). Particularmente a nivel municipal, reformas implementadas el año 2016 permitieron la descentralización local de la gestión de personas¹³. Sin embargo, todavía persisten desafíos como la baja profesionalización de funcionarios en estos niveles, condiciones laborales precarias en comparación a las e niveles centrales y una insuficiente gestión estratégica de personas en municipios (OECD, 2017). Aunque con matices, la situación en gobiernos subnacionales no es muy distinta. De esta forma, la generación de mínimos comunes en la forma como se desarrollan las políticas y prácticas de gestión de personas a nivel subnacional es una primera condición ineludible –aunque no suficiente– para que el funcionamiento de los municipios y gobiernos regionales tenga estándares relativamente similares en todo el país. Es decir, que los productos y servicios públicos que estos entreguen a la ciudadanía sean homogéneos en sus atributos como calidad, efectividad o eficiencia.

Transformación digital

La transformación digital está cambiando profundamente las funciones que se realizan en el Estado. Estos cambios inciden al menos en dos dimensiones estructurales: en la naturaleza misma de las ocupaciones en el sector público y en las políticas y prácticas de gestión de personas, especialmente las de aquellas ejerciendo sus funciones utilizando intensivamente tecnologías de información y comunicación. Además, aunque parezca un lugar común, la evidencia confirma sistemáticamente que la ciudadanía está cada vez más activa en el uso de medios digitales para informarse sobre lo que el Estado y sus autoridades hacen, para exigir rendición de cuentas, control de probidad y ejercer participación efectiva en la gestión pública.

Múltiples estudios han señalado las brechas que tiene el país respecto de la transformación digital del Estado. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en el estudio del índice de Gobierno Digital de la OCDE (2019), donde Chile está por debajo del promedio de la OCDE en cada una de las variables que componen el índice (0,41 vs 0,50 en promedio,

¹³ Ley 20.922

donde 1 es el indicador perfecto). Algunos de los aspectos más críticos y donde existen las mayores brechas son, por ejemplo, en un sector público impulsado por los datos (siendo Chile el penúltimo país con 0,26 vs el 0,44 de la OCDE) o en la incorporación de las tecnologías digitales para permitir que el sector público opere de forma integrada y entregue servicios públicos a través de múltiples canales (0,38 vs el 0,55 de la OCDE). En general, esto demuestra que el Estado se ha ido quedando atrás frente a las nuevas tecnologías, afectando tanto a la gestión interna de las entidades públicas como al servicio que entrega a los ciudadanos (esto último se puede ver reflejado en el indicador de si el gobierno otorga un papel central a las necesidades de las personas en la configuración de los procesos, servicios y políticas, donde Chile tiene un 0,42, mientras que la OCDE tiene un 0,47 en promedio) (OCDE, 2019).

En términos generales, se ha ahondado bastante sobre las oportunidades y los desafíos que supone para el sector público la revolución digital o “cuarta revolución industrial” (Nolan, 2017; Micklethwait & Wooldridge, 2014; Llanes et al. 2020; Benavente & Suaznábar, 2018). Sin embargo, se ha discutido poco sobre los riesgos específicos que estos procesos de transformación digital implican para el sector público en Chile o las políticas públicas concretas que se deben impulsar para capturar los beneficios potenciales de la revolución digital en el Estado. Sin duda, se requiere más evidencia al respecto. Existen diversos ejemplos de procesos de transformación digital fallidos en el sector público en Chile. En estos casos suelen invertirse importantes recursos institucionales, económicos y directivos, sin haber alcanzado los resultados esperados, por ejemplo, la implementación exitosa de los proyectos de eGob no ha superado el 35%, según estudios nacionales (Barros, Campero, Cabello, 2016).

El empleo público del futuro debe adelantarse a las nuevas realidades tecnológicas, sociales y políticas que conlleva la transformación digital en el Estado. Muchos de estos procesos de modernización tecnológica se han catalizado por la pandemia. El teletrabajo motivado por la pandemia de COVID-19 ha cambiado sustancialmente la forma en como el Estado ofrece sus bienes y servicios públicos a la ciudadanía, pero también la manera en cómo las organizaciones públicas se gestionan internamente (Roseth et al, 2021).

Insuficiente regulación de relaciones con asociaciones de funcionarios

Por lo general, las reformas al empleo público que el país ha impulsado han sido discutidas con las organizaciones representativas de los trabajadores del Estado. Los resultados de estos procesos de negociación han sido disímiles. En ciertos momentos se ha llegado a consensos, como en el caso del acuerdo entre el Gobierno y la ANEF, en el 2003, para transformar en inamovibles 2.000 de los 5.000 cargos directivos del sector público o, en 2014, el acuerdo de un aumento general de remuneraciones de 6 por ciento, aguinaldos escalonados para Navidad y Fiestas Patrias de 2015, bono de escolaridad, bono de vacaciones, entre otros (Urrutia, 2018).

Sin embargo, en otros, no ha sido posible alcanzar acuerdos sobre las transformaciones que se desean instalar. Esto último fue elocuente en la discusión sobre, por ejemplo, la Ley N° 19.882 respecto a una nueva política de personal a los funcionarios públicos, en el año 2003, o en la iniciativa de un diputado de la República que, en el 2015, quería regular la negociación colectiva en el sector público, donde la ANEF manifestó no estar de acuerdo (Urrutia, 2018).

Más allá de los resultados de las conversaciones que se han sostenido entre el Estado y las asociaciones de funcionarios, estas han ocurrido sin contar con un marco normativo que las regule. Por lo tanto, la ausencia de una institucionalidad que regule las relaciones laborales del Estado con sus organismos de trabajadores es crítica. Los resultados de la discusión constitucional pueden implicar cambios normativos en el empleo público. Estos deberán inexorablemente ser discutidos y concordados con las asociaciones de funcionarios. De allí la urgencia de un marco institucional que permita regular estos procesos de discusión.

Continuidad de servicios en contextos de emergencia

De acuerdo a la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres (UNISDR) Chile es un país que se encuentra muy expuesto a desastres socio naturales (debido a desastres tales como terremotos, erupciones, aluviones, etc.) (ONU, 2012).

Un desafío constante y trascendental, producido por desastres socionaturales en el país y en el mundo como la pandemia de COVID-19, es que el sector público debe desplegar toda su capacidad para seguir funcionando en condiciones críticas. Por tanto, se hace cada vez más necesario que funcionarios tengan la preparación necesaria y accedan a capacitaciones para responder efectivamente en contextos de emergencia. Durante la pandemia, aunque un porcentaje de funcionarios del país debió mantenerse en modalidad presencial, se garantizó la continuidad de servicios accediendo a nuevas modalidades laborales (principalmente de trabajo remoto excepcional). Hasta diciembre del 2020, más del 25% de los funcionarios mantenía la modalidad de trabajo remoto (Palacios, 2021). De manera inédita y sin precedentes en la historia del Estado en el país, se masificó el teletrabajo como estrategia principal para la continuidad de servicios públicos. Esto, por otra parte, ha resaltado deficiencias e inequidades tanto estructurales como específicas a nuestra administración pública, tales como desigualdades de género o brechas en la infraestructura tecnológica de organizaciones públicas.

Antes de la pandemia de COVID-19 Chile no contaba con una política de teletrabajo formal en el Estado ni tampoco con planes de preparación y contingencia frente a riesgos socionaturales o sanitarios que impidan el funcionamiento regular del Estado (Soto et al., 2018). Hacia el futuro, y especialmente considerando contribuciones científicas y tecnológicas al respecto, debiesen existir las condiciones institucionales para que el teletrabajo opere como una práctica regular en el empleo público y para que este responda efectivamente a situaciones de emergencia (Soto et al., 2021).

Principios y propuestas sobre empleo público y gestión de personas para el debate constitucional

La nueva constitución definirá con toda seguridad un nuevo rol para el Estado. Este prefigurarán sus atribuciones, pero también las expectativas que la sociedad tendrá sobre este. Sin duda, no es posible adelantarse y señalar cuáles serán dichas atribuciones y responsabilidades, pues esa será tarea central de la Convención Constituyente. No obstante, muy probablemente el Estado será más proactivo y responsivo frente a las demandas de la sociedad y esto supone nuevas reglas del juego para el empleo público. Será, entonces, importante aportar al proceso constituyente algunos elementos que permitan hacerse cargo de los desafíos señalados en la sección anterior, en algunos casos con recomendaciones y en otros con énfasis a ser discutidos y consensuados. A continuación, se

presentan algunas ideas que permiten orientar el debate y las medidas de reforma institucional en el debate constitucional.

Reconocer lo avanzado

Una primera consideración, y que ciertamente representa un desafío importante, es sostener todo aquello que ha sido positivo y que ha significado mejoras sustanciales en materia de empleo público en el país. Esto significa conocer y considerar el desarrollo histórico que este ha tenido, las reformas que se han introducido, así como las percepciones y demandas de quienes trabajan en el Estado. Por el contrario, sería torpe intentar partir desde cero en materias de empleo público. La tradición, ya más que centenaria, de la progresiva construcción de la administración pública chilena –directamente relacionada con el progreso que ha venido teniendo el desarrollo de la institucionalidad pública desde los tiempos de la fundación de la República– obligan a valorar sus avances y a tener juicios muy fundados sobre sus deficiencias y necesidades de mejora. Un primer desafío para modernizar o reformar el empleo público es hacerlo sobre la base de los buenos avances logrados y asegurarse de que estos continúen y/o se consoliden.

Calidad de servicio

El empleo público es conocido normalmente como “servicio público”, es decir, quienes trabajan en el Estado se deben a los ciudadanos. Ese *deber* tiene múltiples expresiones, tales como garantizar los derechos a los ciudadanos por parte del Estado, el desarrollo de normativas, regulaciones y mecanismos para su cumplimiento, la entrega efectiva de servicios públicos como salud, educación, seguridad, habitabilidad, entre otras tareas. Es decir, servicios fundamentales para la vida y el desarrollo de un ciudadano en el país.

Por este motivo, la calidad del servicio público debe ser la orientación fundamental del empleo público. Para esto, deben existir los mecanismos adecuados para conocer, primero, los compromisos que asuman las entidades públicas y sus funcionarios, segundo, los convenios de desempeño que se establezcan, tercero, los sistemas de información sobre estas materias, cuarto, los mecanismos de evaluación, de reconocimiento y sanción que correspondan, entre muchos otros. No es materia de este breve documento sugerir los mecanismos, ya que estos son parte de la discusión, pero sí el de anunciar la importancia de debatirlos y analizarlos responsablemente.

Empleo decente

Cualquier medida que se tome sobre el empleo público y la gestión de personas en el Estado, debe respetar y promover el compromiso que el país tiene con la implementación de empleo decente en el sector público. Esta amplia declaración de principios fue ratificada el año 2008 por el Estado chileno, en el marco de los acuerdos de la OIT¹⁴. Por cierto, el contenido y la interpretación correcta de lo que significa el empleo decente para el sector público chileno es materia de debate, sin embargo, sus principios generales deben ser el marco dentro del cual se deben discutir eventuales reformas al empleo público y la gestión de personas en el Estado.

¹⁴ Para más información, visitar: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---program/documents/genericdocument/wcms_561937.pdf

Principios y valores del servicio civil

La normativa existente define con bastante claridad los principios y valores que deben asumir quienes trabajan para el Estado. Si bien estos tienen una larga tradición, ya que fueron inicialmente definidos en los albores de la República, con el tiempo se han ido perfeccionando conforme los nuevos desafíos del empleo público, el progreso de la sociedad y los desarrollos tecnológicos. Se podría señalar que, al menos, el empleo público deberá ser profesional, íntegro, objetivo, imparcial, probo y transparente. Asimismo, debe promover la equidad de género, el trato digno e igualdad de oportunidades entre las personas.

Más allá de los principios esenciales enunciados, es el momento de revisarlos y actualizarlos de acuerdo con los principios que van a regir la nueva constitución. Además, se deben establecer los mecanismos que permitan su conocimiento, la evaluación de su cumplimiento y los efectos que se deban asumir en casos que no se cumplan.

Más y más mérito e igualdad de oportunidades en el Estado

Uno de los principios, que posiblemente podría tener rango constitucional, es el mérito y la igualdad de oportunidades para el acceso a cargos públicos. Se requiere un desarrollo efectivo de un cuerpo de funcionarios públicos regulado por una carrera funcionaria sólida y capaz de promover el compromiso, el perfeccionamiento y la innovación, mecanismos que la protejan de interferencias políticas individuales o partidistas inaceptables, pero adecuadamente enmarcada en mecanismos que impidan que este sector se transforme en una burocracia privilegiada que se apropie del gobierno. Sumado a lo anterior, se requiere a lo menos: el fortalecimiento de los mecanismos de defensa del usuario-ciudadano; la existencia de mecanismos adecuados de evaluación-calificación y la regulación efectiva de los mecanismos de captura que pueden provenir no sólo del poder económico sino también de instancias de poder político (personales o partidistas) e incluso sociales.

En la misma línea, un aspecto particular es avanzar hacia una mayor distinción entre los funcionarios de confianza política de cada gobernante y los que formen parte de la institucionalidad permanente del Estado. Se deberá normar legalmente qué funciones requerirán funciones de exclusiva confianza, donde deberán ubicarse, en que cantidad, con que retribuciones, como se daría el cese de sus funciones, etc.

El nuevo gobernante deberá contar con capacidades institucionales para definir las políticas públicas necesarias para implementar su programa de gobierno y tener conducción política. Al mismo tiempo, será responsable por el funcionamiento y regulación de los servicios públicos y la continuidad de las políticas de Estado que se hayan definido en períodos previos.

Género y diversidad en la función pública

Considerando que Chile ha avanzado en materia de transversalización de género, un desafío aún pendiente se relaciona con la igualdad de oportunidades y derechos para hombres y mujeres dentro de la función pública. Por ejemplo, el porcentaje de mujeres en cargos de Alta Dirección Pública aún no supera el 30%. Para garantizar la presencia femenina en el servicio público no solo se requiere modificar los sistemas de reclutamiento. Sobre todo, se necesita mejorar las condiciones laborales que constituyen un “techo de cristal” en el desarrollo de carrera de mujeres en el servicio públicos.

Además, se debe repensar la responsabilidad de función pública en la promoción y el respeto a la diversidad (de género, consideraciones territoriales e interculturales, diversidad funcional, etc.). Dar pasos hacia una estructura de empleo público paritaria debería implicar políticas y prácticas de gestión de personas verticales y horizontales para la fijación de salarios, evitando así las brechas existentes. Un punto esencial es desarrollar condiciones institucionales para la corresponsabilidad en las labores de cuidado de niños o niñas o bien de personas con necesidades especiales (como personas enfermas, discapacitadas o de la tercera edad). Solo así estos roles estarán menos motivados por estereotipos de género. Asimismo, se debieran fortalecer los marcos normativos en aspectos claves para la lucha contra la discriminación, como la prevención de la violencia en todas sus formas y el acoso sexual y laboral.

Gestión y desarrollo de personas

Junto con el fortalecimiento efectivo del mérito, el Estado debe avanzar en forma decidida en el perfeccionamiento de las políticas de gestión y desarrollo de personas. Al respecto, las Normas de Aplicación general representan un buen punto de partida y adoptar medidas para su aplicación efectiva permitirá contrarrestar los innumerables casos en los que gobiernos o jefaturas han tratado de impedir su aplicación. La legislación existente debería complementarse con fuertes sanciones a los incumplimientos.

Recuperar la confianza ciudadana y abrir espacios de participación

Para que desde la función pública se contribuya a recuperar la confianza de las personas en el Estado deberán tomarse medidas con distinta temporalidad y profundidad, como por ejemplo (y como punto de partida), avanzar efectivamente en mayores estándares de participación ciudadana en la gestión pública y en espacios de cocreación de bienes y servicios públicos.

Revisión de los tipos de empleo público y estatutos de funcionarios

La discusión sobre empleo público debe considerar la revisión de las disposiciones normativas sobre los actuales tipos de empleo (planta, contrata, honorarios) para adecuarlos a las nuevas realidades y modalidad de empleo en el país, a las disrupciones de la transformación digital, entre muchos otros aspectos. Por ejemplo, debería estudiarse si el servicio civil de carrera solo se mantendría integrado por el personal de planta, o si debiera crearse un servicio complementario. Esto último permitiría, de algún modo, resolver la actual precariedad de las contrata y contar con mayores grados de flexibilidad que los que tienen los empleos de planta. Asimismo, se debería resolver en forma definitiva el uso del contrato de honorarios solo para prestación de servicios esporádicos, impidiéndose legalmente usar este tipo de contratos para tareas permanentes. Además, es necesario revisar los diversos estatutos que tienen diversos grupos de funcionarios del Estado, sus características, evaluar su relevancia actual y proponer medidas de perfeccionamiento.

Institucionalizar relaciones con asociaciones de funcionarios

Debería incorporarse la regulación de la huelga, la negociación colectiva y los mínimos necesarios para el funcionamiento garantizado por parte de los trabajadores y el Estado. Todo lo anterior obliga a repensar muchos aspectos de la normativa actual, así como está se ha estado implementando.

Establecer estándares comunes de empleo público para un Chile más descentralizado

Sin adelantarnos al modelo de régimen político y de organización del Estado que se definirá en la futura constitución, es claro que no contaremos con uno tan centralizado como el que tenemos a la fecha. Las regiones, los territorios y las comunas posiblemente tendrán un rol más amplio en la definición de políticas públicas y en su ejecución. Esto, necesariamente, va a tener un impacto en el empleo público, tanto a nivel central como en los niveles subnacionales. Todos los aspectos relativos a la gestión y desarrollo de personas deberán ser ajustados a esta eventual nueva realidad. Será necesario distinguir aquellas dimensiones que serán transversales a todo el servicio civil –cualquiera sea el lugar donde se ejercite– de aquellas que sean particulares de lugares, territorios, niveles de la organización, etc.

Conclusión

Todo el proceso de transformaciones en el empleo público que supondría responder positivamente a los desafíos planteados tiene una condición de base, que de no cumplirse podría poner el riesgo el conjunto del proceso. Ciertamente, la transformación del empleo público requiere tener una base de apoyo y sustentación muy amplia, que incluya a los funcionarios del Estado y sus organizaciones, así como a los gobernantes, al Congreso, a la comunidad académica y centros de pensamiento, las organizaciones de la sociedad civil y todos quienes estén genuinamente interesados en la modernización del Estado.

En la misma línea, el diseño y puesta en marcha de la transformación del empleo público deben ser conducidos por un equipo legitimado por diversos actores clave en esta dimensión. Esto permitirá garantizar el fiel cumplimiento de los futuros principios constitucionales, así como la correcta traducción normativa –en leyes, reglamentos, decretos e instructivos– de los cambios que sean acordados.

Por cierto, muchos otros elementos adicionales sobre empleo público y gestión de personas en el Estado pueden seguir alimentando el debate constitucional. Además, sin duda, muchos de los asuntos enunciados pueden ser profundizados.

Este informe de política pública constituye un primer esfuerzo de identificación de temas, sin perjuicio de que estos puedan ser abordados con mayor detalle en la agenda pública o que otros puedan ser posteriormente incorporados. Las ideas presentadas en este documento buscan consolidar los logros alcanzados, a identificar nuevas demandas y nuevos desafíos, a proponer alternativas de respuesta para los nuevos objetivos que se desean alcanzar, en el convencimiento que no tendremos un nuevo estado sin perfeccionar el empleo público.

Referencias

- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., & Robinson, J. A. (2015). Democracy, redistribution, and inequality. In *Handbook of income distribution* (Vol. 2, pp. 1885-1966). Elsevier.
- Aninat, I. y Razmilic, S. (Eds.) (2018). *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Barros A., Campero T., Cabello P. (2016). *Estudio para una Gobernanza Digital en Chile* (ENABLE, Marzo 2016).
- Benavente J. y Suaznábar, C. (2018). Políticas 4.0 para la cuarta revolución industrial. *Puntos sobre la i*. BID. <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/politicas-de-transformacion-digital/>
- Cingolani, L., Thomsson, K., & de Crombrugghe, D. (2015). Minding Weber more than ever? The impacts of state capacity and bureaucratic autonomy on development goals. *World Development*, 72, 191-207.
- Cooper, C. A. (2018). Encouraging civil servants to be frank and fearless: Merit recruitment and employee voice. *Public Administration*, 96(4), 721-735.
- Cortázar Velarde, J. C., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K., & Longo, F. (2014). Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). Washington, DC, BID.
- Dahlström, C., Lapuente, V. & Teorell, J. (2011). The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3): 656–668.
- Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.
- Dirección de presupuestos (DIPRES), Chile (2014). *Programas de Mejoramiento de la Gestión PMG: Evolución 2011-2014 y desafíos futuros*. Santiago: Autores.
- Echebarría, K., & Cortázar, J. C. (2007). Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. Eduardo Lora (Hg.): *El estado de las reformas del Estado*. Washington, DC: World Bank/Mayol Ediciones SA, 139-173.
- Englehart, N. A. (2009). State capacity, state failure, and human rights. *Journal of Peace Research*, 46(2), 163–180.
- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American sociological review*, 748-765.
- Fernández, A., Fuenzalida, J. y Castro, C. (2021). Evaluación del impacto de la Ley 20.955 en la cantidad y calidad de postulantes al Sistema de Alta Dirección Pública (ADP). Serie de Sistemas Públicos N°18.

- Inostroza, J. y Fuenzalida, J. (2014). ¿Falsos dilemas de la descentralización? Pensamiento estratégico distribuido territorialmente. El caso de Chile. En J. Walter & D. Pando (eds) *Planificación Estratégica: Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público* (pp. 279-308). Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).
- Llanes, M., de Ceballos, M. D., & Hernández, Y. S. (2020) *Administración pública y cuarta revolución industrial. ¿Qué nos lleva hasta allí?*. Caracas.
- Gallo, N., & Lewis, D. E. (2011). The consequences of presidential patronage for federal agency performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 219-243.
- Gilmour, J. & Lewis, D. E. (2006). Political Appointees and the Competence of Federal Program Management. *American Politics Research*, 34 (1): 22-50.
- Grindle, M.S (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America* (HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10-025). Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H., & Phillips, R. (2003). Bureaucratic effects: 'weberian' state structures and poverty reduction. July, 2003.
- Hollibaugh, G. E. (2015). Naïve Cronyism and Neutral Competence: Patronage, Performance, and Policy Agreement in Executive Appointments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2): 341-372.
- Lambertini, G., Silva, E., & Consorcio para la Reforma del Estado. (2009). *Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. Un mejor Estado para Chile*. Propuestas de Modernización y Reforma, 315-351.
- Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton's Premise. Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats? *The Journal of Politics*, 69(4): 1073-1088.
- Lewis, D. E. (2008). *The Politics of Presidential Appointments*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Matheson, A., Weber B., Manning, N., & Arnould, E. (2007). *Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*. OECD Working Paper on Public Governance 2007/6. Paris: OECD.
- Meyer-Sahling, J., Schuster, C., & Mikkelsen, K. S. (2018). Civil service management in developing countries: what works?: Evidence from a survey with 23.000 civil servants in Africa, Asia, Eastern Europe, and Latin America.
- Micklethwait, J., & Wooldridge, A. (2014). The state of the state: The global contest for the future of government. *Foreign affairs*, 93(4), 118-132.
- Miller, S. (2015). The Relationship between Short-Term Political Appointments and Bureaucratic Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3): 777-796.

Ministerio de Hacienda. (11 de mayo de 2017). Normas de aplicación general en materias de gestión y Desarrollo de personas, a todos los servicios públicos conforme la facultad establecida en el artículo 2°, letra q), de la ley Orgánica de la dirección nacional del servicio civil, contenida en el artículo vigésimo sexto de la ley n° 19.882. Diario Oficial de la República de Chile N° 41.904. Chile. Recuperado de: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/12/Resoluci%C3%B3n-n%C3%BAmero-1-de-2017.-Aprueba-normas-de-aplicaci%C3%B3n-general-en-materias-de-gesti%C3%B3n-y-desarrollo-de-personas-DO.pdf>

Moynihan, D. P., & Roberts, A. S. (2010). The triumph of loyalty over competence: The Bush administration and the exhaustion of the politicized presidency. *Public Administration Review*, 70(4), 572-581.

Nistotskaya, M., & Cingolani, L. (2015). Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, doi: 10.1093/jopart/muv026

Nolan, A. (2017). The next production revolution: Key issues and policy proposals. *The Next Production Revolution*, 25.

ONU (2012). Análisis de riesgos de desastres en Chile. Santiago, Chile.

OCDE (2019). *Índice de Gobierno Digital. Resultados y mensajes clave*. OCDE. <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-highlights-es.pdf>

Oliveros, V., & Schuster, C. (2018). Merit, tenure, and bureaucratic behavior: Evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 51(6), 759- 792.

Palacios, J. (5 de enero de 2021) Solo un 26% de los funcionarios públicos se mantiene en teletrabajo. El Mercurio. Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2021/01/05/1008445/Teletrabajo-funcionarios-publicos.html>

P.N.U.D. Desiguales. Orígenes, Cambios y Desafíos de la Brecha Social en Chile; PNUD: New York, NY, USA, 2017.

Rajevic, E. (2018). La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo. Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su Modernización. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Roseth, B, Fuenzalida, J, Suárez, F. & Salas, R. (2021). ¿Cuán preparado está el servicio civil para la transformación digital? Evidencia de una nueva encuesta en Chile. In, M. Porrúa, M. Lafuente, E. Mosqueira, B. Roseth & A. M. Reyes, *Transformación digital y empleo público: El futuro del trabajo del gobierno*. Washigton D.C.: Inter-American Development Bank.

Schuster, C., Fuenzalida, J., Meyer-Sahling, J., Mikkelsen, K. & Titelman, N. (2020). *Encuesta Nacional de Funcionarios en Chile. Evidencia para un servicio público más motivado, satisfecho, comprometido y ético*. Santiago: Authors.

Soto, T., Vera, C., Fuenzalida, J., Díaz R. y Darville, D. (2018). Teletrabajo en el Estado de Chile: Efectos y desafíos para su diseño e implementación. Serie de Sistemas Públicos N° 16.

Soto, T; Martínez, P; Zavala, G y Gutiérrez, F. (2021). Tensiones del teletrabajo post pandemia: Desafíos y propuestas para un nuevo marco de derechos. Serie Condiciones del empleo en Chile en contexto de crisis sanitaria. Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile, Santiago.

Tenemos que hablar de Chile (2021). Seis hallazgos de los primeros 1000 dialogos. Recuperado de: https://static1.squarespace.com/static/5e790bc9f3c2fc727c1fe1a8/t/6009cd3a9f570822dc271c15/1611255139633/Informe_Completo+%281%29.pdf

Urrutia, E. R. (2018). Relaciones laborales en el sector público: desarrollo histórico y propuestas regulatorias. En Aninat y Razmilic (Eds) *Un Estado para la Ciudadanía* (433-488). Centro de Estudios Públicos.