



Empleo Público en Chile

Nudos críticos, desafíos y líneas de desarrollo
para una agenda 2030

www.serviciocivil.cl

Nota: El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres ha sido una preocupación en la elaboración de este documento. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en castellano "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar -en la mayor parte de los casos- el masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

EQUIPO RESPONSABLE:

Consultores externos:

Catalina Chamorro Ríos

Antropóloga Social. Doctora en Sociología

Patricio Rosende Lynch

Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Contraparte Servicio Civil:

Pedro Guerra Loins

Psicólogo Organizacional. Subdirector de Gestión y Desarrollo de Personas.

Hugo Marchant Guzmán

Asistente Social. Magíster en Gestión de Personas. Jefe Área Modelos y Desarrollo. Subdirección de Gestión y Desarrollo de Personas.

Pablo Meier Rivadeneira

Psicólogo. Magíster en Antropología y Desarrollo. Consultor Área Modelos y Desarrollo. Subdirección de Gestión y Desarrollo de las Personas.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	4
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPITULO 1: ANTECEDENTES SOBRE LA MODERNIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN CHILE	13
1.1. El empleo público en el contexto latinoamericano	14
1.1.1. El modelo de empleo público	14
1.1.2. Reformas del Estado en América Latina:	21
1.1.3. Evolución histórica de la administración del Estado y el empleo público en Chile	26
1.2. Modernización en el empleo público y política de desarrollo de las personas	35
CAPITULO 2. ANÁLISIS DEL EMPLEO PÚBLICO EN CHILE: DESARROLLOS Y LÍMITES.	40
2.1 Marco institucional del empleo público en Chile	42
2.1.1. Organismos en materia de creación de nuevos servicios y empleos públicos	44
2.1.2. Organismos en materia de nombramientos, retiro y remuneraciones de personal del Estado.	44
2.1.3. Organismos en materia de política de administración de personal	46
2.1.4. Organismos en materia de acceso a la información	50
2.1.5. Organismos en materia de autorizaciones previas a contrataciones.....	51
2.1.6. Organismos que emiten instrucciones en materia de personal	52
2.1.7. Organismos en materia de control.....	53
2.2.- Tipos de contratación, estatutos y sistemas de carrera del empleo público en Chile.....	58
2.2.1. Características generales de la estructura del empleo público.....	58
2.2.2. Tipos de contratación	62
2.2.3. Estructura de las remuneraciones	69
2.3. Derechos colectivos en el empleo público en Chile.....	74
CAPITULO 3. HACIA UN EMPLEO PÚBLICO PARA CHILE.....	82
3.1. Nudos críticos.....	84
3.2. Propuestas de desarrollo para el mejoramiento del empleo público en Chile.	97
CONCLUSIÓN.....	105
INDICE DE GRÁFICOS, CUADROS Y TABLAS.....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	111

PRESENTACIÓN

Analizar el modelo de empleo público chileno es una tarea compleja, pero necesaria. Desde el retorno de la democracia se han introducido diversas modificaciones legales que apuntan a modernizar el Estado, y que han tenido impactos en el empleo público: nuevos mecanismos para la carrera funcionaria, un sistema de vanguardia para el reclutamiento y selección de altos directivos públicos, mecanismos de incentivo al desempeño colectivo e institucional, entre muchos otros.

Indudablemente la estructura del empleo público, es decir, la forma en que el Estado se relaciona con sus trabajadores, reviste complejidades que superan las materias de gestión y desarrollo de personas. Sin embargo, a su vez son determinantes para la definición de dichas políticas y prácticas, razón por la cual el Servicio Civil ha considerado pertinente abordar el análisis que se presenta en este texto.

Se trata de un aporte al emergente debate y reflexión sobre esta importante materia. No se presentan soluciones taxativas sobre nociones dicotómicas, por ejemplo, respecto a los modelos tradicionales por puestos o de carrera, dado el carácter mixto que ha venido asumiendo nuestro empleo público. Sin duda, se trata de materias que requerirán un debate profundo y complejo, muchas de las cuales constituyen desafíos ineludibles de abordar.

En septiembre del año 2000 el Estado de Chile promulgó el Convenio N° 151 sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública, adoptado el 7 de junio de 1978 por la Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo. Ello ratifica la profunda convicción de que es fundamental mejorar la calidad del empleo público, para fortalecer la oportunidad y calidad de la gestión pública. Así, el presente documento no es una mera abstracción, sino que busca constituirse en un paso más para abordar una reflexión que permita mejorar bases fundamentales para el buen desempeño de la función pública.

El presente documento contiene además un análisis histórico de variables socio-políticas y la evolución normativa respecto del modelo de empleo público, comprendiendo desde allí los contextos que permitirán plantearse desafíos para el Chile del 2030.

Finalmente, para mí y para el Servicio Civil es muy grato presentar este documento, ya que va en la línea de lo que nuestra propia misión hoy declara: *"fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos"*.

BASILIOS PEFTOULOGLOU GATTAS
Director Nacional (s) del Servicio Civil

INTRODUCCIÓN

Atendiendo a la creciente exigencia de la ciudadanía por mayor celeridad, transparencia y participación en materias de la función pública, así como el reciente cambio de rol de la Dirección Nacional del Servicio Civil¹ transcurridos casi 15 años de su creación, surge hoy más que nunca la necesidad de reflexionar sobre las condiciones del empleo público en el país y el contexto en el que esta institución desarrolla sus funciones.

Desde su creación en el año 2003 a través de la ley N°19.882 conocida como ley del Nuevo Trato Laboral, el Servicio Civil ha sido responsable de la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones vinculadas con la gestión de personas en los servicios de la Administración Central del Estado. Haciendo uso de sus funciones institucionales, ha participado activamente en el diseño de las políticas de gestión y desarrollo de personas del sector público, colaborando asimismo con los servicios públicos para su aplicación descentralizada en el marco del proceso de modernización del Estado. Esta institución ha brindado permanentemente asistencia técnica para la implementación efectiva de políticas públicas orientadas a la profesionalización de la función pública y la modernización de la gestión estatal, por medio del funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública para el nivel de los altos directivos públicos y del área de Gestión y Desarrollo de personas para el conjunto de la Administración Central. Por su parte, esta institución también se ha constituido como una instancia de apoyo en el fomento de una cultura participativa para mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y en la interlocución con las organizaciones de funcionarios (Ministerio de Hacienda, 2003)

Para el cumplimiento de la labor descrita, el Servicio Civil se ha basado en distintos instrumentos que le han permitido impulsar la batería de políticas y orientaciones técnicas que impulsan el desarrollo del empleo público en el país. Entre los instrumentos implementados por las sucesivas autoridades gubernamentales, se han destacado como principios orientadores de la función ejercida por el Servicio Civil: el Modelo de Gestión de Personas para la Administración Central del Estado, el Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en la Administración Central del Estado del año 2006, el Instructivo Presidencial que impulsó Políticas Descentralizadas de Gestión de Personas en la Administración Central del Estado del año 2013,

¹ En adelante se utilizará indistintamente Dirección Nacional del Servicio Civil o Servicio Civil.

el Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en el Desarrollo de Personas del año 2015 y el reciente Plan Estratégico 2014-2018 del Servicio Civil. Desde sus enfoques distintivos estos permitieron desplegar acciones en las diversas instituciones que conforman la Administración Central del Estado, aportando con ello a una progresiva modernización en la gestión de las personas que trabajan en el aparato estatal y una mejor prestación de los servicios y bienes públicos que demanda la ciudadanía.

Durante la segunda administración gubernamental de la presidenta Michelle Bachelet, se profundizó sustantivamente en la senda previamente desarrollada a través del Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado del año 2015. Este permitió proyectar algunas de las políticas y prácticas que ya se venían gestando en el ámbito de gestión y desarrollo de personas en los servicios públicos chilenos con el objetivo de desarrollar un mejor Empleo Público y fortalecer así el aporte que los funcionarios y funcionarias del país realizan para el cumplimiento de la función pública, pero sobre todo introdujo algunos nuevos desafíos en la línea de desarrollar los principios del Trabajo Decente para el empleo público.

Este Instructivo Presidencial estableció como ejes principales de trabajo: a) el ámbito de los **derechos laborales**, bajo la premisa de garantizar el cumplimiento de la normativa vigente; b) la generación de las **condiciones laborales** necesarias para la provisión de servicios de calidad en condiciones de dignidad, eficiencia, mérito e innovación; y c) el desarrollo de acciones para mejorar los **ambientes laborales** de las instituciones públicas, de modo que éstos estén basados en el respeto y buen trato, favorezcan el compromiso, motivación, desarrollo y mejora de desempeño de las personas que en ellos trabajan (Presidencia de la República de Chile, 2015). Se definen con ello los principios sobre los cuales se deben ir perfeccionando las condiciones de trabajo de los funcionarios y funcionarias del país, bajo el supuesto que estos determinarían a su vez el carácter de los servicios públicos entregados a la ciudadanía. En definitiva, a partir de estos ejes se busca fortalecer el ejercicio de la acción estatal garante de los derechos políticos, sociales y culturales acordes con los convenios que en esta línea han sido ratificados por el país, así como por las demandas colectivas e individuales expresadas por la sociedad chilena en los últimos años.

La selección de estos ejes se basa en los desafíos del Trabajo Decente promovido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estos buscan dar continuidad a las acciones gubernamentales previamente desarrolladas desde el año 2007 en el país y que dieron origen a

un Programa Nacional de Trabajo Decente acordado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile y la Oficina Subregional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el Cono Sur de América Latina. Dicho programa -firmado por el Gobierno de Chile a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y la OIT- tenía por objetivo principal desarrollar un conjunto de políticas y acciones bajo el concepto de Trabajo Decente en el país.

Respecto del concepto de Trabajo Decente, cabe señalar que éste fue presentado por primera vez en la 87ª reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo en junio de 1999, en la Memoria del Director General de la OIT, Sr. Juan Somavía. El concepto tuvo en consideración un contexto mundial marcado por factores tales como la incorporación masiva de nuevas tecnologías, la liberalización de los mercados y la globalización de la economía; así como las diversas posibilidades y amenazas de estos fenómenos en el mundo del trabajo, por lo cual se hacía evidente la necesidad de brindar una dimensión humana a la economía mundial. Este concepto se ha posicionado como un punto de convergencia de cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social. Cada uno de ellos, se orienta a propiciar el acceso a un trabajo productivo para mujeres y hombres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (Somavía, 1999). Sin embargo, en términos operacionales el concepto envuelve un desafío sustantivo, al tener que considerar la variedad nacional y situaciones locales para su correcta implementación. Por ende, el Trabajo Decente como concepto rector de la vida laboral en los servicios públicos impulsa al Estado de Chile a considerar cuidadosamente la naturaleza de las relaciones laborales con dichos servidores públicos, como requisito para cumplir el papel de promotor de este concepto tanto a nivel de la administración pública como en el conjunto de la sociedad.

En esta línea, el Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas declara como uno de sus principios orientadores la aspiración de “impulsar cambios legales y prácticas de gestión, que contribuyan a avanzar hacia un empleo público coherente con la definición de empleo decente formulada por la Organización Internacional del Trabajo, promoviendo para ello un marco participativo e inclusivo de los funcionarios y funcionarias y sus respectivas asociaciones” (Presidencia de la República de Chile, 2015, p. 6).

Esta observancia al concepto de Trabajo Decente para el desarrollo del empleo público chileno, requiere reflexionar sobre su especificidad, para abordar tanto la dimensión relativa a las condiciones de trabajo y empleo del servidor público, como la dimensión de los derechos de los

ciudadanos. Ahora bien, su incorporación al ámbito del empleo público adquiere una complejidad específica adicional, ya que se reconoce que la provisión de bienes públicos y servicios esenciales por parte del Estado responden a un mandato de la ciudadanía que debe estar permanentemente garantizado (Campero, 2016). Las atenciones a las nuevas exigencias ciudadanas obligan a concebir la participación activa de los actores involucrados como una herramienta indispensable para consensuar las adecuaciones organizacionales, de administración y de carácter técnico que cualquier servicio público debe fortalecer para hacer frente a los cambios y procesos de modernización de las sociedades.

Con todo lo anterior, el presente estudio analizará en qué medida este concepto ha participado o no en el desarrollo efectivo del empleo público en el país, ya que más allá de los acuerdos, sabemos que las dificultades y tensiones en la materialización de los propósitos que lo guían no son pocas. Identificar esto para el escenario actual del empleo público en el país, reconociendo la enorme complejidad que presenta y la historia de su desarrollo institucional, resulta fundamental para avanzar hacia el desarrollo de un empleo público de calidad que permita potenciar el buen cumplimiento de la función pública.

En tal sentido, el año 2016 constituye un hito relevante para la institucionalidad chilena encargada de la profesionalización permanente del empleo público, dada la promulgación de la Ley N° 20.955, que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece el Servicio Civil, en atención a los estándares internacionales previamente aludidos. Este nuevo marco legal establece una pauta distinta en el continuo proceso de modernización de la función pública, al definir al Servicio Civil como autoridad en materias de gestión y desarrollo de personas. A partir de esta ley, el Servicio Civil adquiere la facultad para impartir normas de aplicación general en estas materias a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados, transitando con ello desde un rol de asesoría técnica a un rol rector que lo faculta -entre otros- a solicitar información destinada a velar por el cumplimiento de las normas, informando semestralmente a la Contraloría General de la República sobre el efectivo cumplimiento de los servicios de la Administración Central del Estado en estas materias (Ministerio de Hacienda, 2016).

Cómo se debe consolidar este rol rector para avanzar en la línea de lo descrito, aparece como una cuestión fundamental a resolver para el desarrollo de los principios del trabajo decente para el empleo público ratificados a partir del último instructivo presidencial. Este importante hito representa una gran oportunidad para consolidar y profundizar las líneas de trabajo que se han venido desarrollando en los últimos años desde el Servicio Civil, proyectando además la gestión

y desarrollo de personas en el sector público como una política de Estado no condicionada por los sucesivos ciclos gubernamentales.

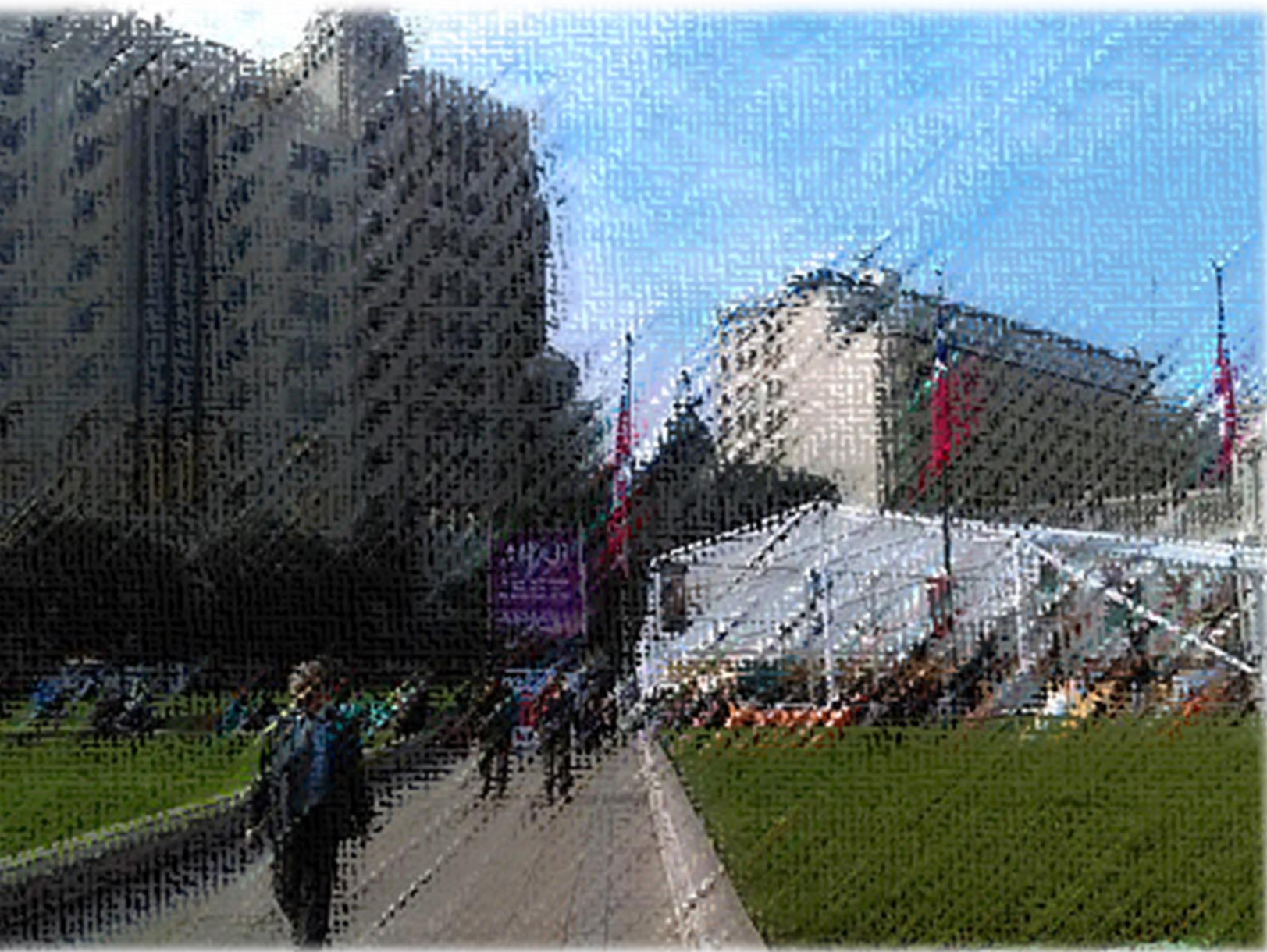
El presente trabajo aborda precisamente su objeto de análisis con una perspectiva temporal de mayor alcance, planteando una reflexión general e integradora sobre el desarrollo que ha tenido el actual modelo de empleo público en Chile, focalizándose en el nivel de la Administración Central del Estado², para a partir de ello observar los desafíos a los cuales se debe hacer frente en estas materias. Ello en atención tanto al fortalecimiento de su institucionalidad interna como a las nuevas exigencias interpuestas por los trabajadores y la ciudadanía que derivan de los cambios que se han ido produciendo en la estructura del Estado en nuestro país. Para este ejercicio de proyección hacia futuro, resulta útil considerar los Objetivos de Desarrollo Sustentables propuestos por el Programa de las Naciones Unidas para el año 2030. Estos surgen como parte de una Agenda de Desarrollo Sostenible aprobada en septiembre de 2015 por más de 150 Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre de Desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, y orientan los esfuerzos para que los países adherentes logren un mundo sostenible en el horizonte del año 2030. De esta forma, la agenda contiene 17 objetivos centrados, de manera equilibrada, en tres elementos interconectados del desarrollo sostenible. A saber: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección ambiental.

Por su directa relación con la presente reflexión sobre un empleo público para Chile, especial relevancia adquiere el Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 8 de Trabajo Decente y Crecimiento Económico, el cual tiene por objetivo general promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (PNUD, 2016). Para su logro, los Estados partícipes deben “crear las condiciones necesarias para que las personas accedan a empleos de calidad, estimulando la economía sin dañar el medio ambiente. También tendrá que haber oportunidades laborales para toda la población en edad de trabajar, con condiciones de trabajo decentes” (PNUD, 2016, p. 30). De esta forma, la agenda de desarrollo sostenible y los objetivos que la componen, comprometen a los Jefes de Estados y de Gobiernos a trabajar para conseguir la implementación de los objetivos de esta agenda hacia el

² Para efectos del presente trabajo y desde un punto de vista orgánico, entenderemos al empleo público como el sistema de gestión de las labores realizadas por las personas que se desempeñan en la Administración Central del Estado. Esto incluye específicamente los órganos y servicios públicos del gobierno central indicados en el inciso primero del artículo 21 del Decreto con Fuerza de Ley 1-19.653 de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia que fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ministerios, Intendencias, Gobernaciones y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función Administrativa).

año 2030. Siempre brindando atención a las diferentes realidades, capacidades, niveles de desarrollo y prioridades políticas de cada país miembro.

En definitiva, en el marco de esta agenda sobre trabajo decente que trasciende las sucesivas administraciones se ubican los antecedentes y reflexiones contenidas en el presente trabajo. Con ello, se pretende comprender desde una perspectiva integral el desarrollo que ha tenido el empleo público en Chile, identificar sus principales nudos críticos y sugerir líneas de desarrollo que permitan consolidar los principios descritos y perfeccionar la calidad del empleo en la Administración Central del Estado de Chile, con una proyección de largo alcance en beneficio de todas y todos los chilenos.



CAPITULO 1: ANTECEDENTES SOBRE LA MODERNIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN CHILE

1.1. El empleo público en el contexto latinoamericano

1.1.1. El modelo de empleo público

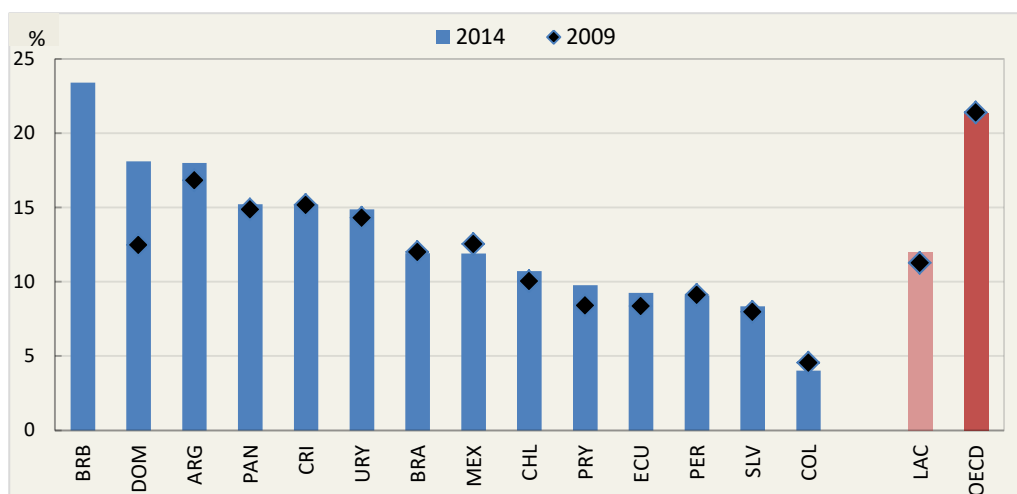
Cifras del Empleo Público

Las últimas cifras disponibles para la región latinoamericana se encuentran en el Panorama de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe 2017 (OCDE, 2016)³. Este utiliza la definición amplia de empleados públicos que considera a aquellas personas que se encuentran ocupadas en relación de dependencia y cuya actividad se desarrolla en el sector público, incluyendo a todo el empleo de la administración pública⁴ según lo defina el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), más el empleo en empresas públicas. Según estos datos, el promedio aproximado de personas que trabajan en el sector público para el año 2014 es de un 12% del empleo total en la región. Comparativamente con los países de la OCDE, Latinoamérica presenta un sector público más pequeño y se encuentra 9,3 puntos porcentuales por debajo del promedio de estos países que corresponde a un 21,4%. Dentro de la región se presenta una importante variación entre países (ver gráfico 1), siendo el sector público de Barbados el que presenta un mayor tamaño con un 23,4% del empleo total. Le siguen República Dominicana con un 18,1% y Argentina con un 18% del empleo total. En el otro extremo se encuentra Colombia, donde el sector público representa apenas el 4% del empleo total.

³ En base a los datos de ILOSTAT, que corresponde al banco de estadísticas laborales de la OIT. Ver: http://www.ilo.org/ilostat/faces/ilostat-home/home?_afz.ctrl-state=ekolm1udx_122&_afzLoop=489290879829172#!

⁴ En este caso se considera tanto el empleo de nivel central, como el de nivel local. Aunque este estudio se focaliza en el empleo público de la Administración Central de Estado, estas son las únicas cifras disponibles para obtener el panorama del empleo público en la región.

Gráfico 1: Empleo en el sector público como porcentaje del empleo total América Latina y el Caribe, 2009 y 2014



Fuente: Panorama de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe (2017) en base a datos de ILOSTAT (OIT)⁵.

En el gráfico se puede observar un ligero aumento del tamaño del empleo público como proporción del empleo total en la región entre el año 2009 y el 2014. Si bien este pasa de un 11.3% a 12.0%, el alza no es la tendencia en todos los países. Mientras en República Dominicana este creció de un 12,5% a un 18,1%, Colombia y México registraron una leve baja con 0.5 y 0.6 puntos porcentuales respectivamente.

Los datos del Panorama de las Administraciones Públicas de América Latina y el Caribe 2017 también nos muestran que, a diferencia de lo que ha sucedido tradicionalmente en los países desarrollados, en Latinoamérica la mujer no es quien tiene una mayor presencia en el empleo público. Respecto a la distribución del empleo según sexo para el año 2014 no se presentan diferencias significativas, con un 49,7% de hombres y un 50,3% de mujeres. Esta presenta un ligero aumento de 2,1 puntos porcentuales entre los años 2009 y 2014. Ahora bien, esa proporción también presenta variaciones, aunque en los países analizados la distribución del empleo público según sexo, es bastante equilibrada. Si analizamos la participación femenina en

⁵ Los datos para Argentina son de 2010 en lugar de 2009. Los datos para Brasil son 2011 en lugar de 2009. Los datos para Costa Rica son 2010 y 2013 en lugar de 2009 y 2014. Los datos de Chile, Ecuador, El Salvador, y Perú son de 2013 en lugar de 2014. Los datos para Barbados no se incluyeron en el promedio de ALC. Los datos para Argentina se refieren solo a las zonas urbanas. En el promedio de la OCDE los datos para Austria, República Checa, Alemania, Islandia, Israel, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Turquía y Estados Unidos no están disponibles; los datos para Australia, Dinamarca, Finlandia, Corea, Latvia y Portugal no están incluidos en el promedio debido a que la serie está incompleta.

el empleo público, es Brasil el país que presenta la mayor proporción de mujeres con un 59,2%, mientras que El Salvador presenta la menor proporción con un 43,8%.

Siendo más bajo que el promedio de la región, en Chile el tamaño del sector público se ha mantenido estable. Según los datos obtenidos a través de ILOSTAT para el país, el año 2009 el empleo público representaba un 10% de la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que el año 2016 este corresponde al 10,8%. Con un 55%, el porcentaje de mujeres en el empleo del sector público es mayor que el de hombres, aunque por una diferencia muy leve ya que estos corresponden a un 45% del total del empleo público (ver gráfico 2). Aunque esta distribución se mantiene estable, se presenta un ligero aumento en el porcentaje de trabajadoras mujeres entre el año 2009 (52,8%) y el año 2016 (55%) (OIT, 2018) .

Gráfico 2: Empleo del sector público Chile. Distribución según sexo año 2016



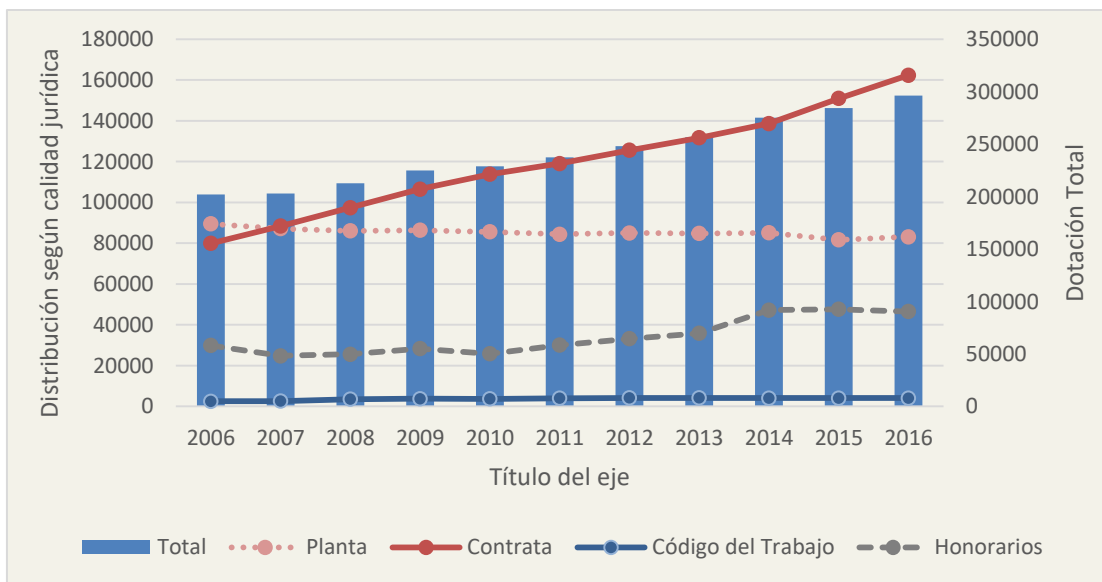
Fuente: Elaboración propia a partir ILOSTAT (OIT) que toma los datos de la Encuesta Nacional de Empleo de Chile (ENE).

Ahora bien, si consideramos exclusivamente a los trabajadores del gobierno central⁶ del Estado, los datos de la Dirección de Presupuestos DIPRES (2016, 2017a) nos indican que la cantidad total de empleados públicos pasó de 201.857 a 296.080 entre los años 2006 y 2016, creciendo un 46,7% a lo largo de este período. Si observamos la composición de este crecimiento,

⁶ Esta es la muestra que utiliza la Estadística de Recursos Humanos de la DIPRES. El gobierno central está compuesto por el conjunto de organismos dependientes o bajo supervigilancia de los ministerios del sector público (administración central), el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

continúa con la tendencia al alza de los empleos a contrata y honorarios que se viene produciendo al menos desde el año 2006 (ver gráfico 3). De esta manera, dicho aumento se configura a partir de la disminución de 6.313 personas en la cantidad de funcionarios de planta. Por su parte aumenta en 82.406 personas la cantidad de funcionarios a contrata, en 16.593 personas los funcionarios a honorarios y en 1.537 personas los funcionarios regidos por el Código del Trabajo.

Gráfico 3: Evolución del empleo en el gobierno central del Estado de Chile.



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de RR.HH del sector público 2006-2015 publicadas por DIPRES el año 2016⁷.

La Constitución del Servicio Civil

En términos conceptuales, el servicio civil se define como el sistema de empleo público y administración de recursos humanos de las instituciones públicas. Constituye, por lo tanto, el “conjunto de arreglos institucionales, normativos, principios, valores y reglas que interactúan constituyendo un sistema de empleo público profesional, con distintas características específicas, en realidades nacionales diferentes” (Siklodi, 2014). Para Oszlak (2001), la

⁷ Los datos de los trabajadores a honorarios aquí presentados incluyen aquellos asimilados a grado y aquellos contratados en esta calidad durante el año informado y cuyo contrato se encontraba vigente al 31 de diciembre de cada año. Estos datos se calculan sobre la base del total de trabajadores de la dotación efectiva y los trabajadores contratados sobre la base de honorarios, que solo incluyen a las instituciones de la Administración Central y de la Contraloría General de la República.

configuración de un sistema de servicio civil surge de administrar técnicamente y de manera integrada las estructuras organizativas, las de recursos humanos y la salarial. Es parte fundamental de la institucionalidad de los servicios administrativos y como tal una pieza central del poder público.

El servicio civil, surge como un elemento central de los estados modernos europeos en el seno del modelo burocrático adoptado por estos y con el objeto de proteger el empleo público frente a prácticas de padrinazgo, clientelismo y patrimonialismo en la administración. El modelo burocrático estatal se caracteriza por el establecimiento de una forma de organización y administración racional que establece una serie de reglas y procedimientos para garantizar los valores fundamentales asociados a la “ética pública”. Este busca garantizar el ejercicio impersonal de la autoridad, en contraposición a las acciones arbitrarias o de intereses políticos partidarios. Por su parte, se asocia el nacimiento del servicio civil a cinco procesos históricos: 1) la separación de lo público y lo privado; 2) la separación de lo político y lo administrativo; 3) el desarrollo de la responsabilidad individual; 4) la seguridad en el empleo; y 5) la selección por mérito e igualdad (Mascott Sanchez, 2003).

En América Latina, la implementación del modelo burocrático weberiano que dio origen a los sistemas de servicio civil en gran parte de Europa, no es total (Consejo Científico CLAD, 1999). Si bien la diversidad entre los distintos países de la región es considerable, en términos generales se reconoce la existencia histórica de tendencias patrimonialistas, privatistas, herencia del poder de las oligarquías políticas y la influencia del poder económico sobre las decisiones gubernamentales. Se considera que estas explican la adopción parcial de dicho modelo en los estados latinoamericanos, ya que han generado un clima propicio para el desarrollo de prácticas clientelares y de corrupción. En ocasiones esto impulsa una adopción formal de la burocracia, es decir, el desarrollo de una normativa y procedimientos de alta complejidad, pero ineficientes en la práctica. Desde esta perspectiva, aún no se ha consolidado en la región el proceso de institucionalización adecuado del sistema de servicio civil, cuestión que resulta central para que pueda haber una efectiva implementación de las políticas de empleo y gestión de personas en el sector público (Siklodi, 2014).

Paradójicamente el impulso para la institucionalización y profesionalización de los Servicios Civiles en muchos casos se produjo como consecuencia de las reformas de modernización del Estado de las últimas décadas. Estas se inician con las reformas de segunda generación en la década del 90’ y se profundizan ya entrada la década del 2000 con las medidas adoptadas como

parte de las denominadas reformas de tercera generación, tal como se describe en el próximo apartado.

La institucionalización de Servicios Civiles profesionales, constituye un aspecto central del buen funcionamiento de los sistemas democráticos. No sólo porque permite reducir la discrecionalidad en el manejo de la administración pública y asegurar la transparencia en la provisión de cargos públicos, sino también porque constituye la base del establecimiento de un servicio público de calidad. Tal como se señala en Mascott (2003, p. 6) “el servicio público es el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno; es el vehículo para asegurar que las respuestas gubernamentales sean eficaces; es coadyuvante de la legitimidad democrática en los aspectos de legitimidad, civilidad, participación, logro del bienestar y las formas de cooperación social”.

La capacidad de acción del Estado por lo tanto dependerá en gran medida del mejoramiento de la calidad del servicio civil. Esto en tanto el sistema de servicio civil genera incentivos y/o restricciones para la acción de los funcionarios y organizaciones públicas, tal como lo señala Siklodi (2014). Además, permite el desarrollo de la democracia en tanto reduce la discrecionalidad de los políticos en el manejo de la administración pública. Asegurar las condiciones para el buen funcionamiento del empleo público, así como procedimientos adecuados para contar con funcionarios públicos capaces de diseñar e implementar las políticas y programas es un factor clave para lo que mencionamos, de tal manera que los Servicios Civiles constituyen una piedra angular para la gobernabilidad de los Estados democráticos contemporáneos.

Modelos de empleo público

Históricamente el empleo público se ha diferenciado del empleo privado y ha adoptado diferentes estructuras para asegurar el buen cumplimiento de la función pública. Tradicionalmente, se reconocen al menos dos modelos de empleo en el servicio público. Por un lado, el sistema de carrera o sistema cerrado, que se ha desarrollado especialmente en Europa. Por otro, el sistema de puestos de trabajo o abierto característico de Estados Unidos y los países nórdicos europeos.

El primero, se basa en un diseño jerarquizado del empleo público que regula el ciclo de vida laboral garantizando a quien ingresa el ascenso a lo largo de su trayectoria laboral a distintos niveles, hasta el máximo que le corresponda. La estandarización de los cargos y la estabilidad del empleo son los rasgos centrales del sistema público de carrera, bajo el entendido que el

establecimiento de jerarquías, la carrera, la especialización y la diferenciación son cuestiones necesarias para el buen funcionamiento del sector público. Existen en este sistema ciertos puestos de acceso, que se encuentran reservados al reclutamiento externo, mientras que los puestos de niveles superiores se proveen mediante la promoción interna.

Según Mascott (2003) este modelo comprende los siguientes elementos: a) un esquema de ingreso y promoción a partir de concursos para ocupar puestos administrativos; (b) un sistema de formación y capacitación permanente; c) un método que permite evaluar el desempeño de los servidores de carrera; y (d) un marco normativo con reglas claras y definidas sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto.

Se considera que este modelo presenta la ventaja de establecer un sistema con reglas claras y transparentes que contribuiría a la eliminación de las relaciones clientelistas y de patronazgo al interior del Estado. Se asume que ello contribuiría a mantener la continuidad de las políticas y programas de gobierno, así como a desarrollar una cultura laboral con filosofía de servicio público. Por otro lado, se reconoce como una desventaja del sistema de carreras la poca flexibilidad y poca atención al desempeño individual que presenta (Longo, 2003; Mascott Sanchez, 2003; OCDE, 2006).

El sistema de puestos de trabajo, por su parte, se caracteriza por reclutar personas para puestos específicos privilegiando las condiciones del cargo. Esto supone una caracterización específica de cada uno de los puestos de trabajo, a fin de reclutar a la persona más idónea para cada uno. La especialización resulta una característica de este modelo y la provisión se realiza mediante acceso lateral externo o concursos internos de promoción. Como desventaja se considera que los valores colectivos que han caracterizado la definición de la función pública suelen ser más débiles bajo este modelo, pero se reconoce una mayor flexibilidad y afinidad entre los distintos niveles de jerarquía, así como en categorías laborales que establece (OCDE, 2006; Ragone, 2014; Rajevic, 2016; Ramió, Carles; Salvador, 2003).

Actualmente es difícil encontrar estos sistemas tan diferenciados, sino que se han ido adoptando modelos mixtos. Principalmente producto de las tendencias que han afectado al empleo público a partir de las últimas décadas, y que revisaremos en detalle en el siguiente capítulo. Estas dos formas tradicionales de organizar el empleo público, por lo tanto, se han visto cuestionadas. El modelo de carrera por su escasa capacidad de adaptación, mientras que el de puestos de trabajo por su escaso sentido de la colectividad para sostener los principios de la función pública.

Ya para la década del 2000 se reconoce que al menos dentro de los países de la OCDE ninguno constituye “...un caso puro de uno u otro modelo, y esta tendencia se agudiza con el tiempo, ya que suelen adoptar algunos procedimientos del otro sistema para poder mitigar las debilidades de su propio modelo” (OCDE, 2006, p. 196). Aun así, esta distinción sigue siendo útil para entender las tendencias generales que presenta cada país en la configuración de su sistema de empleo público, tal como se verá más adelante en el caso de Chile.

Otra dimensión que define la configuración de los modelos de empleo público, es la de la politización/profesionalización. Esta se refiere al predominio de lógicas que priorizan la confianza política o los méritos profesionales en la selección de los trabajadores públicos. Ambos modelos suelen combinar en distintas proporciones estas dimensiones en su estructura, definiendo una cantidad de puestos de trabajo de carácter técnico y otros de carácter político.

Ahora bien, en Latinoamérica se presenta un escenario diverso en cuanto a la configuración de los sistemas de empleo nacionales ya que estos fueron adoptados bajo arreglos diversos en concordancia con las características propias de los aparatos estatales de la región. Tal como lo se mencionó en el apartado anterior, las debilidades institucionales mediadas por las históricas relaciones de patronazgo y/o clientelares han sido un problema en los procesos de institucionalización del empleo público en América Latina.

1.1.2. Reformas del Estado en América Latina:

Desarrollo de las Reformas

Desde fines de la década del 70' el Estado en América Latina ha sufrido importantes transformaciones. Este ha ido cambiando su rol en función del modelo económico-social adoptado desde aquella época y adaptando su arquitectura a los requerimientos contemporáneos, impulsando un proceso que al interior del Estado se ha denominado de “modernización de la gestión pública”. La expansión de las nuevas tecnologías de la información, así como el desarrollo de nuevas prácticas organizacionales también han contribuido a impulsar este proceso de cambios, cuestionando algunos de los supuestos clave sobre los que se estructuraba el clásico modelo burocrático.

Se reconocen tres oleadas de reforma en este proceso. Estas no se refieren exclusivamente a períodos de reforma del Estado, ya que “la transformación de la administración pública en la

región se explica más como consecuencia de otras reformas políticas o fiscales, que como fruto de un esfuerzo autónomo de reforma”(Lora, 2007, p. 140).

Las reformas de primera generación, tuvieron lugar en el marco de las reformas estructurales de corte neoliberal que desde la década del 70' se implementaron en la región. Su objetivo fue la liberalización de los mercados y bajo esa lógica se orientan a la reducción del tamaño del Estado, el recorte del gasto estatal, las reducciones de personal y la privatización de las empresas públicas. Su expansión por Latinoamérica se produce estrechamente vinculada a la crisis de la deuda externa de los países de la región y por lo tanto de las propuestas de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo. Juegan un rol fundamental en este proceso los lineamientos establecidos por el Plan Baker el año 1985 y el Consenso de Washington el año 1989 (Chamorro, 2017; Servicio Civil, 2015).

Las reformas de segunda generación tienen lugar a partir de la década del 90' y surgen como un ajuste a las reformas de primera generación. El énfasis de las primeras en la reducción del aparato estatal correspondía a una estrategia del modelo neoliberal para enfrentar las crisis macroeconómicas de la época (inflación y deuda externa), pero no se preocupaban por las condiciones para el buen funcionamiento de este. Tras la reducción del aparato estatal que se produce durante ese período se reconoce la necesidad de desarrollar la eficiencia del Estado para promover el buen funcionamiento de los mercados. Las reformas de segunda generación buscan abordar este aspecto, bajo el supuesto que ello garantizaría la estabilidad económica alcanzada y se sostendría la inversión. En esta línea, las medidas adoptadas intensifican las privatizaciones, promueven la contratación externa para la provisión de servicios públicos y aplican métodos de planificación, atención y control de la gerencia privada al interior del Estado (Rhenals, 2003; Servicio Civil, 2015).

Por último, las reformas que se han denominado de tercera generación surgen en respuesta a las evaluaciones sobre los resultados negativos del modelo implementado por las reformas estructurales. A pesar del éxito innegable de las reformas de primera generación en el control de la creciente inflación de los años 70', se observa ya a fines de la década del 90' que el crecimiento económico no se ha desarrollado según lo esperado. Este no ha sido sostenido o en muchos casos ni siquiera significativo y se empiezan a reconocer las consecuencias sociales negativas del modelo. Las crisis económicas de los 90', el aumento de la pobreza y la desigualdad se reconocen como los principales problemas. En este contexto, el Estado asume

que el desarrollo esperado no sólo depende del buen funcionamiento del mercado y de las instituciones que lo regulan, sino que requiere del fortalecimiento de la función pública y del desarrollo de políticas para una mayor inclusión social. Se llevan adelante reformas a instituciones sociales centrales como las de salud, educación y seguridad social, a la vez que se desarrolla un nuevo enfoque de gestión en la administración pública (Chamorro, 2017; Lora, 2007; Rhenals, 2003; Waissbluth & Inostroza, 2007).

Principales Orientaciones de las Reformas

Previo a este proceso de reformas, operaba como horizonte el ya mencionado modelo burocrático estatal o también llamado weberiano, que sólo se implementó parcialmente en América Latina. Nacido en la cuna de los estados naciones europeos el modelo burocrático busca garantizar la “ética pública” por medio del establecimiento de reglas y procedimientos universales que permitan asegurar el ejercicio impersonal de la autoridad en la administración del Estado (Servicio Civil, 2015).

Se reconoce que en América Latina la reducción del tamaño del Estado y el volumen del empleo público es de los aspectos que en mayor medida se ven afectados por el proceso de reformas descrito, aunque esta no es la única dimensión de este proceso de transformaciones. Frente a los desafíos de la sociedad global, se comienza a introducir el uso de nuevas tecnologías de la información, se intenta alcanzar mayores grados de flexibilidad, de autonomía y se desarrollan nuevos procedimientos de gestión. Se critica la rigidez del clásico modelo estatal burocrático, bajo la consideración que repercute sobre la eficiencia y efectividad en el funcionamiento del servicio público. También se critican los altos costos fiscales asociados a su funcionamiento y la falta de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos. Se sostiene que el sistema requiere de cambios institucionales, estructurales y culturales para sustituir el control de procesos por el control de resultados. El argumento detrás de ello es que fomentar la flexibilidad y autonomía en la gestión de las organizaciones gubernamentales incrementaría la posibilidad del Estado de responder inteligentemente a los problemas sociales, actuando de manera informada y comprometida con la solución. En definitiva, la democratización del servicio público, la eficiencia y la flexibilidad organizacional son algunas de las principales cuestiones que se propone alcanzar mediante esta transformación (Consejo Científico CLAD, 1999; Mascott Sanchez, 2003; Oszlak, 2001).

En este contexto se llevan adelante una serie de acciones con el objetivo de modernizar la gestión pública mejorando la eficiencia, eficacia y la obtención de resultados de las políticas y servicios públicos. Se introduce el principio gerencialista, derivado del paradigma de la Nueva Gerencia Pública, que hasta ahora sólo operaban en el sector privado. Ahora bien, este modelo no fue implementado de manera ortodoxa, ya que tal como señala Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) la aplicación de dicho enfoque requiere de un componente político que permita enfrentar algunos de los desafíos propios de los gobiernos latinoamericanos, tal como: el fortalecimiento de la democracia, la búsqueda de gobernabilidad y legitimidad, una mejor distribución de la riqueza y un mayor desarrollo económico. Asimismo, se potencia el aspecto de la profesionalización del empleo público que el modelo burocrático sí contemplaba desde la perspectiva de la meritocracia (Consejo Científico CLAD, 1999; Pliscoff, 2008; Servicio Civil, 2015).

Para el Consejo Científico del CLAD (Consejo Científico CLAD, 1999, p. 237) este es un proceso que ha reinventando la noción de gobierno al modificar la relación entre el Estado y la sociedad. Esta institución considera que estas reformas de corte gerencial aseguran “los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibiliten una relación más democrática entre el Estado y la sociedad”. Ello explica porque, aunque el contexto inicial de este proceso haya sido el de la reducción del aparato estatal, en su devenir se ha ido avanzando en el fortalecimiento de mecanismos que consoliden los principios de la democracia liberal. Transparencia en los procesos, profesionalización de los funcionarios públicos y procedimientos, así como una mayor integración de la ciudadanía en la gestión de la administración pública son algunos de los aspectos que en esta lógica se promueven.

Parte importante de estas directrices han sido promovidas por los organismos internacionales mencionados -FMI, BM y CLAD-, así como por Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que ha adquirido un creciente protagonismo durante las últimas décadas. A continuación, veremos como este contexto de cambios ha afectado específicamente a los servicios civiles de la región.

La Evolución de los sistemas de servicio civil: El empleo público y su administración en las reformas del Estado.

Estas reformas de las últimas décadas también afectan los sistemas de servicio civil en la región. Esto sucede a partir de las reformas de segunda generación que es cuando se comienza a poner énfasis en la efectividad de las políticas públicas, el fortalecimiento de la función pública, la democratización de la administración pública y el montaje de una red de políticas sociales (CLAD, 2010). Considerando el rol estratégico del empleo público para el cumplimiento de la función pública, se emprende la tarea de fortalecerlo a través de los principios de eficiencia, profesionalización, transparencia y control de resultados. Esto modifica el horizonte del modelo burocrático clásico que hasta entonces los guiaba, y se comienzan a configurar servicios civiles orientados más hacia los resultados que hacia la configuración exclusiva de un sistema de reglas formales.

Con las reformas de tercera generación, se intensificó la necesidad específica de fortalecer los servicios civiles. Ya no sólo bajo el supuesto que esto permite mejorar la eficiencia en el funcionamiento de los servicios públicos, sino también en tanto se considera que cumplen un rol central en el desarrollo de la gobernabilidad. La publicación de la Carta Iberoamericana de Calidad de la Función Pública (CLAD, 2008) resulta central en este sentido, ya que promueve la necesidad de profesionalizarlos. Se busca por lo tanto conseguir una mayor racionalización de los recursos, impulsar un mayor grado de autonomía y flexibilidad para responder inteligentemente a los problemas sociales, al mismo tiempo que alcanzar una mayor cercanía a las necesidades, demandas y opiniones de los ciudadanos. Además, se impulsan avances en la institucionalización de los sistemas de servicio civil mediante la creación de una agencia u organismo a cargo de las materias que le competen y del desarrollo de políticas y procedimientos de administración del personal. Aunque aún se considera bajo el grado de madurez de las instituciones del sistema de servicio civil en América Latina, se considera que el grado de institucionalización resulta central para la efectiva implementación de las políticas de gestión de recursos humanos (Mascott Sanchez, 2003; Oszlak, 2009).

El principal argumento detrás de estas reformas a la gestión pública de recursos humanos, es que la estructura tradicional del sistema de servicio civil bajo el modelo burocrático dificulta el buen funcionamiento de la función pública ya que la alta estandarización de sus procesos, prácticas y organización del trabajo vendría a reducir la capacidad de adaptación de este. En este contexto, los siguientes aspectos son objeto de reforma: (a) la alta centralización de la

gestión, que impediría una mayor autonomía para el cumplimiento de las responsabilidades en los distintos niveles de funcionamiento del estado; (b) la estructura del empleo público que presenta en cuanto a los procesos de reclutamiento, selección, promoción y retribución; y (c) la estructura y criterios de selección, control y asignación de responsabilidades de los cargos directivos.

Se señala que una de las características centrales de la configuración de este nuevo modelo es el cambio de la visión del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario, cuestión que según señala el CLAD (1998:20) constituye “un proceso que está reinventando la noción de gobierno, porque modifica la relación entre el Estado y la sociedad”. Ahora bien, el alcance de estas reformas varía enormemente entre países, pero se reconoce que los aspectos más abordados de las reformas en los países latinoamericanos son: (a) los cambios destinados a introducir mayor racionalidad en los escalafones o regímenes de recursos humanos; (b) la introducción de mecanismos competitivos y transparentes en materia de concursos y promociones; (c) la implementación de sistemas de evaluación y compensación por desempeño; (d) el ordenamiento de la estructura y/o composición de los sistemas salariales; (e) la intensificación de los sistemas de capacitación y desarrollo profesional; (f) los procesos de descentralización de presupuestos, funciones y responsabilidades; y (g) el ajuste de las estructuras salariales y de compensaciones de acuerdo con la tasa de inflación, los salarios del sector privado y el grado de responsabilidad de cada puesto de trabajo (Mascott Sanchez, 2003; Oszlak, 2009).

1.1.3. Evolución histórica de la administración del Estado y el empleo público en Chile

Antecedentes del Marco Normativo

La administración pública chilena tiene su raíz en la administración pública española colonial y sigue el modelo burocrático weberiano que hemos revisado, de tal manera que se estructura de manera jerarquizada, normativista, sujeta a diversos controles, disciplinada y basada en la responsabilidad. Así lo reconoce la Contraloría General de la República (1994) cuando señala respecto de la naturaleza jurídica del empleo público chileno que, “los funcionarios de la administración civil del Estado se rigen por la ley 18.834, salvo las excepciones que dicho texto o la ley contemplan expresamente y no por normas laborales de la legislación común. Por ende, están sometidos a un régimen estatutario de derecho público fijado soberana y unilateralmente por el legislador, que constituye un marco jurídico preestablecido e impersonal. En consecuencia, quien ingresa a un cargo público se incorpora voluntariamente a un sistema que

regula de manera integral, entre otros aspectos, sus derechos, obligaciones y modalidades de desempeño”.

En sus orígenes, la administración pública chilena estuvo muy influida por la legislación colonial y la Constitución de 1833 (Valenzuela, 1992). Constituido por una serie de servicios dependientes de los Ministerios, el aparato público del S.XIX era lento, estaba constituido por escasas leyes orgánicas de los servicios, los cargos públicos estaban mal definidos y su provisión no estaba regulada. En 1930 se dictó el Decreto con Fuerza de Ley N° 3.740 del Ministerio del Interior, que contenía lo que podría identificarse como el primer estatuto orgánico de los funcionarios civiles de la administración pública, ya que regulaba la carrera funcionaria y las remuneraciones de los funcionarios del sector público. Dicha norma rigió hasta 1945, año en que se aprobó la Ley N° 8.282 ya reconocida bajo el nombre de Estatuto Orgánico de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado. Esta reguló la carrera funcionaria, estableció una escala de remuneraciones para los funcionarios públicos y definió normas generales de organización del sistema hasta 1953, año en el que se dictó el Decreto con Fuerza de Ley N° 256 del Ministerio de Hacienda que fijó un nuevo Estatuto Administrativo para los Empleados de la Administración Pública.

Los estatutos mencionados coexistían con otras normas especiales para los funcionarios de organismos específicos, como por ejemplo los del Ministerio de Relaciones Exteriores y los del Ministerio de Educación. El año 1960 el Ministerio de Hacienda aprobó un nuevo Estatuto Administrativo a través del DFL N° 338, que pretendía unificar la normativa que regulaba la carrera funcionaria de todos los funcionarios de la Administración del Estado. Dicha norma rigió hasta la entrada en vigor de la Ley N° 18.834 en 1989, que es la que contiene el actual Estatuto Administrativo.

La instauración del Estado Subsidiario.

En el periodo 1973-1990 se produjo una profunda reestructuración de la administración pública en Chile, que se enmarca en lo que se ha denominado como la oleada de reformas de primera generación al Estado en Latinoamérica. En el caso de nuestro país, esta se produjo durante el período de la dictadura militar y por lo tanto se llevó adelante con mayor radicalidad que en otros países de la región. Se caracterizó por los recortes al gasto público, la liberalización financiera, la privatización de las empresas estatales, la desregulación, la protección de los derechos de propiedad y la apertura de los mercados.

El discurso gubernamental de la época señaló como propósito de esta reestructuración “la modernización de la gestión pública, lo que implicaba una disminución del burocratismo y del exceso de controles e intervencionismo del sector público, aumentando su operatividad” (Meller & Meller, Patricio, 1998, p. 184). Si bien con ello se afirmaba que se reducirían las pérdidas de tiempo y de recursos, la orientación central de estas reformas fue reducir el tamaño del Estado, no hacerlo necesariamente más eficiente.

En 1978 se dictó el Decreto Ley N° 2.345 del Ministerio del Interior, declarando la necesidad de “extremar los esfuerzos destinados a obtener la eficiencia en el funcionamiento de los Servicios de la Administración del Estado”. Mediante este decreto se asignó al Ministro del Interior la responsabilidad de llevar a cabo las políticas de desburocratización y agilización de la Administración Civil del Estado, para lo cual se estableció en el art. 5 que “el Gobierno puede remover a todo funcionario de la Administración del Estado, de las empresas estatales o de las municipalidades, cualquiera sea la calidad en que se desempeñe, sin considerar ninguna otra exigencia ni disposición legal, ni fueros ni inamovilidades legales y sin someterse al Estatuto Administrativo, ni a otras normas orgánicas similares” (Ministerio del Interior, 1978). Si bien esta medida en particular se entiende en el contexto de privación de derechos de la época, se puede reconocer también ella el espíritu de la transformación de los principios estatales que se inicia en este período.

Posteriormente, en la Constitución de 1980 se estableció el rol subsidiario del Estado. En esta línea se permitió al Estado realizar sólo aquellas actividades económicas que no pudieran ser realizadas por los privados. Las funciones propias del Estado serían aquellas que jamás podrían asumir los particulares, tales como las relaciones exteriores, la defensa nacional y el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, etc. Este principio de subsidiariedad se encuentra consagrado en la Constitución Política en el artículo 1° inciso 3°, donde se señala que el “Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos” (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1980). Al respecto Verdugo, Pfeffer & Nogueira indican que “el principio de subsidiariedad, reconocido y garantizado por la Carta Fundamental en este caso, constituye un derecho de las sociedades intermedias a realizar por su esfuerzo e iniciativa (autonomía) la consecución de sus fines específicos, subordinados al bien común. Este principio de subsidiariedad tiene una dimensión negativa para el Estado: no debe intervenir en las actividades de las sociedades intermedias cuando desarrollan su actividad y fines real y

eficazmente dentro del bien común; por su dimensión positiva, implica una protección de las sociedades o grupos intermedios menores frente a los mayores, como asimismo un derecho de intervenir del Estado, cuando las sociedades intermedias no sean capaces de realizar su actividad real o eficazmente o cuando ellas atenten contra el bien común. En tales casos, el Estado debe suplir su tarea, removiendo los obstáculos y restableciendo, una vez superados estos últimos, la autonomía de las sociedades intermedias afectadas”(1994, pp. 11–12). Este principio también se reconoce en artículo 19 nº 21, que permite al Estado y sus organismos desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza.

Como consecuencia de todo lo anterior, se produce la privatización de funciones públicas, empresas y de servicios, asignándosele un bajo valor a la función pública y reduciendo el tamaño del Estado. Así el tamaño del empleo en el sector público disminuye drásticamente de un 14% del empleo total en 1973 a un 8,1% en 1980, 7,8% en 1982 y llegando a 6,9% en 1985 (Velásquez, 1988), configurando como hemos visto en el primer apartado, un Estado pequeño en relación con el tamaño del sector público en los países de la OCDE.

Bases normativas contemporáneas

El marco normativo que actualmente rige la Administración del Estado y que establece las bases del Modelo de Empleo Público vigente en Chile, se define en gran medida durante la época de la dictadura militar, de tal manera que se corresponde con la instauración del Estado subsidiario.

Si revisamos los documentos que constituyen este marco normativo, debemos referirnos en primer lugar a la **Constitución Política de 1980**. En esta se establece la finalidad del Estado de la siguiente manera:

“El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad

de oportunidades en la vida nacional”(Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1980, Art.1, incisos 4º y 5º).

Para cumplir con su finalidad, el Estado se provee de un aparato institucional que constituye la Administración del Estado. Esta existe y funciona a través de las personas que se desempeñan allí y que en forma genérica son llamados funcionarios públicos.

En la Constitución Política de 1980 (Art. 38), también se establece que la organización básica de la Administración Pública y las normas sobre carrera funcionaria deben quedar definidas por una ley orgánica constitucional que garantice los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse y asegure la igualdad de oportunidades de ingreso, la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes. Esta norma es concordante con lo dispuesto en el Art. 19 N° 17 que señala que la Constitución asegura a todas las personas la admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes.

Ahora bien, con la finalidad de dar cumplimiento a lo mandado en el inciso 1º del art.38 de la Constitución, en el año 1986 se aprobó la **Ley N° 18.575**, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE). Según se señala en la historia de la Ley, esta buscaba “regular de un modo uniforme los aspectos esenciales de la organización de los servicios públicos que integran la Administración y, por la otra, establecer garantías ciertas y efectivas respecto de la carrera de los servidores del Estado, resguardando, a la vez, el carácter eminentemente técnico y profesional que debe investir el desempeño de las funciones públicas” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1986, p. 5). En su Art. 7 establece que los funcionarios de la Administración del Estado están afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado, debiendo cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para con el servicio y obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico. Por su parte, en el Art.15 señala que el personal de la Administración del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley. Estas regulan el ingreso, los deberes, los derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones de estos. Por último, esta ley hace referencia explícita al Estatuto Administrativo cuando señala:

“El Estatuto Administrativo del personal de los organismos señalados en el inciso primero del Artículo 21 regulará la carrera funcionaria y considerará especialmente el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones, en

conformidad con las bases que se establecen en los Artículos siguientes y en el Título III de esta ley.

Cuando las características de su ejercicio lo requieran, podrán existir estatutos de carácter especial para determinadas profesiones o actividades.

Estos estatutos deberán ajustarse, en todo caso, a las disposiciones de este Párrafo” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 1986, Art.43).

En concordancia con lo dispuesto el año 1986 se aprobó el Estatuto Administrativo, que corresponde a la **Ley N° 18.834**. En esta se regulan: a) el ámbito de aplicación del Estatuto Administrativo; b) los requisitos de ingreso a la Administración del Estado; c) la carrera funcionaria y los rubros de carácter técnico que la componen; d) el derecho a la capacitación; e) el sistema objetivo y único de evaluación del personal; f) el sistema de promociones para alcanzar cargos de nivel superior; d) las obligaciones funcionarias; y f) la responsabilidad administrativa y medidas disciplinarias

El Proceso de Modernización del Estado.

Al recuperarse la democracia en 1990, el marco normativo del aparato estatal se mantenía bajo un modelo burocrático de trabajo. La profesionalización del empleo público no era motivo de análisis y había escasa preocupación por la calidad de atención a los usuarios. La orientación de la acción estaba centrada en los procesos y en el estricto apego al cumplimiento de las normas administrativas. El control estaba basado en la legalidad formal más que en la finalidad de los actos de la administración, y existían bajos niveles de planificación y liderazgo en los servicios públicos. Como hemos podido observar, estos son algunos de los aspectos que se comenzaron a modificar a partir del proceso que se ha denominado de ‘modernización del Estado’ y que corresponde a las reformas de segunda generación que hemos revisado. Según Hansen & Lavanderos (2011), en nuestro país es posible identificar un primer período de modernización entre los años 1990-1994.

Durante este período se abordó la nivelación de las condiciones de funcionamiento del sector público a través de la mejora de remuneraciones del personal y el establecimiento de iniciativas para la mejora desempeño institucional. Así, en el año 1993 se desarrolló el Plan Piloto de la Modernización de la Gestión Pública y el año 1994 se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.

Con el Plan Piloto de la Modernización de la Gestión Pública, se inició el proceso de modernización en instituciones como el Registro Civil, el Servicio de Impuestos Internos, la Tesorería y el Fondo Nacional de Salud. Por otra parte, se inició el proceso de democratización de los gobiernos locales.

El Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, creado el año 1994, fue la primera instancia modernizadora que operó en el Estado chileno. Su propósito fue introducir una cultura de evaluación para fomentar la eficiencia, eficacia y responsabilidad de la función pública, así como la transparencia de la información y la apropiada asignación de los recursos (Ramírez, 2002). Este Comité suscribió compromisos de modernización de la gestión con 43 servicios públicos inicialmente. Ese mismo año la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES) incorporó el uso de indicadores de desempeño en el proceso presupuestario. A partir de las experiencias piloto aplicadas durante este período es que se consolidó posteriormente un marco metodológico común para la planificación y evaluación de los programas públicos. Se incorporó específicamente la definición de metas e indicadores de gestión en este proceso.

Con estos dos hitos, se considera que la modernización de la gestión pública se inicia en el país. Esta primera fase se caracterizó por la preocupación sobre el control de los recursos, más que por la promoción de su uso eficiente y efectivo.

Por otra parte, el mismo año 1994 se aprobó la **Ley N° 19.296**, que establece normas sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado. El objetivo de esta ley fue establecer relaciones laborales más equilibradas y armónicas entre el Estado y sus trabajadores, mediante el fortalecimiento de las organizaciones asociativas. Es importante señalar, que sólo pueden afiliarse a estas organizaciones, los trabajadores que tienen la calidad de planta o contrata, quedando fuera los trabajadores contratados en calidad de honorarios⁸. Es preciso señalar que estas asociaciones no son asimilables a los sindicatos, por cuanto las primeras no pueden negociar colectivamente como tampoco pueden ir a huelga, tal como lo veremos en el segundo capítulo cuando analicemos los derechos colectivos de los funcionarios públicos.

Una segunda etapa de este proceso se establece entre los años 1994-1996. Durante este período se ejecutaron algunas iniciativas piloto en términos de mejoramiento de los servicios

⁸ En la actualidad los trabajadores contratados a honorarios han constituido, en los hechos, sindicatos que actúan como asociaciones de funcionarios frente a la autoridad.

públicos. También se ampliaron los procesos de planificación y evaluación de los programas públicos a todos los servicios públicos, bajo la obligación de elaborar informes de gestión. Con ello el desafío por la modernización del Estado quedó incorporado como una prioridad dentro de la agenda gubernamental.

A partir del año 1997 se consolida la estrategia modernizadora de la gestión pública. Ese año se adoptó el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión del Estado, que definió objetivos para generar cambios al interior del Estado en materias de mejoramiento de la atención a la ciudadanía, transparencia, probidad y orientación a resultados, entre otros. El Plan sistematizó e integró las siguientes líneas de acción para avanzar en este proceso: a) gestión estratégica; b) transparencia y probidad de la gestión pública; c) calidad del servicio y participación ciudadana; d) recursos humanos; e) institucionalidad del Estado; y f) comunicaciones y extensión. Paralelamente la DIPRES desarrolló una iniciativa que apuntaba a evaluar los programas gubernamentales y se configuró el sustento que se instalará luego transversalmente para todo el aparato público a partir de la implementación el año 1998 de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) a cargo de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Los PMG se establecen como objetivos estratégicos transversales de los organismos dependientes del Estado y se orientan al mejoramiento de las siguientes cinco áreas clave de la gestión institucional: a) Recursos Humanos; b) Calidad de Atención a los Usuarios; c) Planificación, Control y Gestión Territorial; d) Administración Financiera; y e) Enfoque de Género (Hansen & Lavanderos, 2011; Pliscoff, 2008; Tello Navarro, 2011).

En esta línea, el año 1998 se aprobó la **Ley N°19.553** que concede la Asignación de Modernización. Ésta contiene un componente base y un incremento por desempeño institucional, que se concede en relación con la ejecución eficiente y eficaz de los programas de mejoramiento de la gestión, así como por el incremento del desempeño individual valorado a través del sistema de calificación del desempeño.

Consolidación del Proceso de Modernización del Estado.

El Ministerio Secretaría General de la Presidencia apuesta por consolidar el proceso de modernización que se ha venido desarrollado con el establecimiento del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado 2000-2006 (PRYME) a cargo de la División de Modernización. Para el ámbito del empleo público, ya el año 2001 el gobierno había firmado un acuerdo con los funcionarios públicos a través de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) para

participar del proceso de modernización del Estado. Pero en realidad no es sino hasta el año 2003 que se produjeron avances sustanciales en el tema de las reformas transversales en la gestión pública, producto de la crisis política e institucional que explotó el año anterior frente a los casos de mal manejo de recursos públicos⁹.

A partir de ese año, el proceso de modernización del Estado se profundizó radicalmente con la firma del “Acuerdo político y legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”. Este acuerdo contuvo 49 iniciativas que apuntaban a abordar los siguientes desafíos: a) la reducción de los plazos para la realización de trámites; b) la profesionalización del servicio público; c) el fortalecimiento y profesionalización de la gerencia pública; d) la reorganización del Sistema de Administración de Empresas Públicas; e) el sistema de compras públicas; f) el funcionamiento permanente de la Comisión Especial del Parlamento en tema de presupuestos; g) transparencia en el financiamiento de campañas electorales y partidos políticos; h) la regulación del lobby; i) el establecimiento de tribunales tributarios; y j) el establecimiento de tribunales de competencia (Waissbluth & Inostroza, 2007).

Los alcances de este acuerdo se dejan ver en varios niveles. Por una parte, se modifican aspectos de la estructura institucional en ámbitos como la descentralización, la institucionalidad para la modernización, el sistema de compras públicas y las empresas del Estado. También se modifica el funcionamiento del sistema de recursos humanos a través de la implementación de la Ley del Nuevo Trato, la creación del Servicio Civil y la creación del Sistema de Alta Dirección Pública. Se consolidan procedimientos decisionales y de gestión a través de la simplificación de procesos y trámites, el establecimiento de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos, el inicio del Gobierno Electrónico y la puesta en marcha del sistema de compras públicas. Por último, se intenta fortalecer la relación con la ciudadanía en los procesos de gestión a partir de la definición de normas sobre transparencia fiscal, la figura del Defensor Ciudadano y el proyecto de ley sobre participación ciudadana en la gestión pública.

Con todo lo anterior, es posible identificar que ya para el año 2006 se encuentra en pleno desarrollo el proceso de institucionalización de la modernización del Estado. Poco a poco se van consolidando unidades especializadas de desarrollo de la gestión pública. En esta línea

⁹ El año 2002 se produjeron varias denuncias contra irregularidades administrativas en el uso de fondos públicos por parte de altos funcionarios del gobierno. Se identifican como parte de esta crisis institucional el caso MOP-Gate, el caso Coimas y el caso Inverlink.

podemos identificar: a) la Corporación Autónoma Consejo para la Transparencia; b) la Comisión de Probidad y Transparencia y la Unidad de Modernización del Estado y Gobierno Digital, dependientes del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; c) la Dirección Chile Compra, los Programas de Mejoramiento de la Gestión y el Servicio Civil, dependientes del Ministerio de Hacienda.

El Servicio Civil es la institución que desde el año 2003 asume la tarea específica de implementar las políticas de gestión y desarrollo de personas en el sector público. También lidera la gestión en materias de Alta Dirección Pública, y tal como lo veremos a continuación, se ha ido fortaleciendo su rol para cumplir la misión de promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de todos los ciudadanos.

Con posterioridad a esos hitos -que destacamos aquí por su gran relevancia para el desarrollo del empleo público- se definieron dos nuevas agendas de modernización. La Agenda de Modernización 2008-2010 definió los siguientes siete ejes para avanzar en este proceso de institucionalización: Recursos humanos y gerencia pública, descentralización, perfeccionamiento institucional, probidad y transparencia, participación ciudadana, y reformas políticas. La última se estableció el año 2011 bajo el título Agenda de Modernización del Estado para un Chile Desarrollado y en ella se incorporó el desafío de desarrollar un gobierno electrónico bajo la premisa de alcanzar un gobierno cercano, abierto y transparente. Desde entonces los temas que han constituido los diferentes ejes de modernización del Estado, han ido constituyendo sus propias agendas. En este caso particular, revisaremos cómo se ha desarrollado el proceso de modernización en el ámbito del empleo público y desarrollo de personas.

1.2. Modernización en el empleo público y política de desarrollo de las personas

Tal como se ha indicado, los primeros esfuerzos modernizadores no apuntaron a llevar adelante un cambio de paradigma respecto a la gestión estratégica de personas en el sector público, sino que más bien se enfocaron en nivelar las condiciones en el funcionamiento del empleo en este. Desde esta perspectiva, es posible identificar que durante los primeros años del regreso a la democracia se abordaron brechas que existían en relación con el sector privado en materia de desarrollo de las personas, junto con abordar soportes administrativos y el desarrollo de la calidad de vida laboral del sector público. Bajo esta lógica, se llevaron adelante medidas orientadas a: a) enfrentar las reivindicaciones de remuneración en los ámbitos de la salud y la educación; b) estructurar un Programa Anual de Capacitación en términos de gestión; c)

promover la profesionalización del empleo público; y d) estructurar encasillamientos en las plantas de personal.

Posteriormente el foco de la modernización se dirigió a implementar modelos de gestión y control, vinculando estos con sistemas de retribución por desempeño y responsabilidad. El año 1997 se elaboró el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión del Estado que a nivel del desarrollo de recursos humanos del sector público implicó: a) incentivos vinculados a la calidad de la gestión; b) adecuación a los reglamentos de calificaciones del sector público; c) creación de un sistema de Gerencia Pública; d) incremento de los recursos de capacitación; y e) creación de los primeros programas académicos de gerencia pública.

Ahora bien, el debate respecto a cómo configurar un sistema de gestión de personas en el Estado se comienza a situar en la década del 2000 cuando se da cuenta del complejo proceso de transición que enfrentaba el Empleo Público frente a la disminución del personal de planta, que además era el único que podía acceder a los procesos de movilidad interna. En este contexto, señalan Hansen & Lavanderos (2011) que se instaló transversalmente la crítica respecto a la rigidez del modelo estructurado a través de la Ley 19.575 de Bases Generales de Administración del Estado y la ausencia de un modelo integral que permitiera un funcionamiento más estratégico de los servicios públicos. Si bien éste no se situó en un lugar central de la agenda gubernamental, los especialistas ya comenzaron entonces a barajar las opciones para avanzar hacia una institucionalización del Servicio Civil en el país y el año 2001 se adopta el Acuerdo sobre el Nuevo Trato con la Agrupación Nacional de Empleados Públicos (ANEF) que apunta a fortalecer la participación de los funcionarios públicos en el proceso de reforma y modernización del Estado.

Tal como se señaló en el apartado anterior, fue finalmente la crisis de probidad de comienzos de los años 2000 la que abrió una ventana de oportunidad para enfrentar este escenario. Tras la firma del Acuerdo Político-Legislativo entre todos los sectores con representación parlamentaria, se aprobó el año 2003 la **ley N° 19.882** del Nuevo Trato Laboral para los funcionarios públicos, y cuyos principales contenidos fueron: a) la ampliación de la carrera funcionaria, por norma general, hasta el tercer nivel jerárquico de las instituciones públicas, reduciendo el personal de exclusiva confianza y aplicando los mecanismos de evaluación del desempeño a estos altos funcionarios; b) el establecimiento de normas y procedimientos para introducir los concursos internos como mecanismo para disponer las promociones en las plantas de directivos de carrera, profesionales, fiscalizadores y técnicos; c) la generación de mecanismos de gestión que vinculan

salarios con productividad y sustitución del componente de desempeño individual, por un incremento por desempeño colectivo, concedido según el grado de cumplimiento de las metas anuales fijadas en los Convenios de Desempeño Colectivo; d) el establecimiento del sistema de empleo a prueba, como parte del proceso de selección; e) la creación de la bonificación al retiro voluntario de los funcionarios; y f) la creación del Servicio Civil.

Con esto se traza finalmente el camino hacia un cambio de paradigma respecto al tema de la gestión de los recursos humanos en el Estado chileno y se consolidan los proyectos de profesionalización del servicio público.

El Servicio Civil, estableció como misión “fortalecer la función pública y contribuir a la modernización del Estado, a través de la implementación de políticas de gestión y desarrollo de personas y altos directivos, para promover un mejor empleo público y un Estado al servicio de los ciudadanos” (Servicio Civil de Chile, 2014). Esta institución se configura a partir de dos áreas de trabajo. Por una parte, el área de Gestión y Desarrollo de Personas, encargada del diseño de políticas de gestión y desarrollo de personas en los servicios públicos, como una forma de orientar y definir criterios generales para la toma de decisiones, la atracción, retención y el desarrollo del talento. Por otra parte, el Área de Alta Dirección Pública, a cargo de dotar mediante concursos transparentes a las instituciones de gobierno directivos con probada capacidad de gestión y liderazgo para ejecutar de forma eficaz y eficiente las políticas públicas definidas por la autoridad. Con la aprobación de la **Ley N° 20.501** de la Calidad y Equidad de la Educación, a este último sistema se integraron el año 2011 nuevos procesos de selección y definición de atribuciones para los directores de establecimientos municipales y jefaturas de los Departamentos de Administración de la Educación Municipal (DAEM).

Cabe señalar que la misma ley N° 19.882 que dio origen a la Dirección Nacional del Servicio Civil y la instauración del Sistema de Alta Dirección Pública, crea el Consejo de Alta Dirección Pública, organismo integrado por el Director de la Dirección Nacional del Servicio Civil que lo preside, y cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República, los que deben ser ratificados por el Senado y que cumplen funciones durante un periodo de seis años. Asimismo, la ley indica que el Presidente hará la proposición de Consejeros cautelando que en la integración del Consejo se respete el pluralismo entre las coaliciones políticas del país. Finalmente, se constata que las funciones a desempeñar por el Consejo de Alta Dirección -en tanto cuerpo colegiado y autónomo- estas circunscritas exclusivamente a velar por el buen funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública.

Ahora bien, los roles que debe cumplir el Servicio Civil en su conjunto son: a) ejercer funciones orientadoras, de coordinación y seguimiento en la Gestión de Personas en el Estado; b) asesorar a autoridades de Gobierno y jefes de servicio en ámbitos de su competencia; c) implementar y administrar el Sistema de Alta Dirección Pública; d) promover reformas en gestión de personas para mejorar la función pública; e) contribuir al fortalecimiento de las relaciones que el Gobierno mantiene con las asociaciones de funcionarios; f) contribuir al mejoramiento de la educación pública a través de la selección de directivos comunales de educación y de directores de escuelas y liceos municipales; g) promover buenas prácticas laborales en los servicios públicos; h) administrar y desarrollar incentivos para impulsar la excelencia en la gestión; e i) monitorear el cumplimiento de instrucciones emanadas del Presidente/a de la República en ámbitos de la Gestión de Personas y del Sistema de Alta Dirección Pública (Servicio Civil de Chile, 2014, p. 4 y 5).

Este último rol, resulta fundamental para comprender el estado actual de las políticas de desarrollo de las personas en el sector público que se han ido implementado por parte de esta institución. Tras la emisión, en el año 2015, del Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado, el rol del Servicio Civil ha enfrentado el nuevo desafío de generar políticas y prácticas consolidadas que contribuyan a mejorar la calidad del empleo público. En concordancia con los principios del trabajo decente impulsados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde el año 1999 y ratificados como elementos centrales de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2015, dicho Instructivo Presidencial ha impuesto desafíos que superan el ámbito de la cobertura de procesos en el que venía trabajando con mayor énfasis esta institución (CEPAL, 2016; Servicio Civil de Chile, 2017b).

Este nuevo impulso se consolida en la promulgación el año 2016 de la **Ley N° 20.955**, que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y otorga al Servicio Civil una serie de atribuciones que le permiten asumir un rol rector en materia de gestión y desarrollo de personas en el Estado. Tal como lo señala el Servicio Civil (Servicio Civil de Chile, 2017a): “Este rol se manifiesta en la función de impartir normas de general aplicación en materias de gestión y desarrollo de personas de los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de estándares en materia de reclutamiento y selección de personas, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción, programas de capacitación, sistemas de promoción, sistemas de calificaciones y otras referidas a buenas prácticas laborales”. Además, la nueva ley

otorga nuevas atribuciones al Servicio Civil vinculadas a: a) reforzar los principios de Probidad y Transparencia en ministerios y servicios públicos; b) constituir y administrar un registro de consultores externos especializados en servicios de asesoría para procesos de selección de personal y de desarrollo y gestión de personas; y c) visar los Reglamentos Especiales de Calificaciones de las instituciones señaladas en la ley.

A la fecha de publicación del presente estudio, la institución ya inició el ejercicio de este nuevo rol con la publicación del primer paquete de normas en Diario Oficial con fecha 10 de noviembre del 2017, previamente aprobado por el Comité de Ministros que integran las carteras de Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y Trabajo. Este primer paquete, establece estándares de carácter normativo para todos los servicios públicos en materias de: a) estructura y estándares de las áreas de gestión y desarrollo de Personas, b) políticas de gestión y desarrollo de personas, c) cumplimiento de estándares en procesos de reclutamiento y selección, d) concursabilidad y carrera funcionaria, e) cumplimiento de estándares en programas de inducción, f) gestión de prácticas profesionales, y g) ambientes laborales y calidad de vida laboral. Adicionalmente, el Servicio Civil ha enviado a Contraloría -previa aprobación por parte del Comité de Ministros previamente descrito - un segundo paquete compuesto por cuatro normas, el que se encuentra a la fecha de publicación del presente documento, en el proceso de toma de razón por parte de la Contraloría General de la Republica previo a su publicación en el Diario Oficial. Se espera así que las nuevas atribuciones le permitan complementar las funciones que en este sentido cumple actualmente la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, y se fortalezca por lo tanto la agenda de trabajo establecida a partir del Instructivo Presidencial, cuestión que analizaremos con detalle en los siguientes capítulos.



CAPITULO 2. ANÁLISIS DEL EMPLEO PÚBLICO EN CHILE: DESARROLLOS Y LÍMITES.

2.1 Marco institucional del empleo público en Chile

Para la Organización de Naciones Unidas, un adecuado marco institucional para el Desarrollo Sostenible debe: a) estar basado en el Estado de Derecho; b) ser responsable y transparente; c) fomentar la rendición social de cuentas y la supervisión pública; y d) entregar servicios orientados a los ciudadanos (Consejo Económico y Social Naciones Unidas, 2015).

El marco institucional del empleo público en Chile está constituido por el conjunto de normas y organismos de nivel nacional vinculados con los lineamientos, reglas y políticas que lo configuran. Estas indican los roles y responsabilidades de las diferentes instituciones relacionadas con las materias diferentes materias que lo constituyen, así como las líneas de monitoreo, interacción y modos de compartir información.

Teniendo presente lo anterior, la primera aseveración que es posible realizar en relación con el marco institucional del empleo público en Chile es que se trata de una realidad compleja y confusa, atendida la cantidad de organismos distintos que tienen competencia en asuntos que se vinculan o inciden en el empleo público, como se describe someramente en las líneas siguientes.

La Constitución Política de la República (1980), de ahora en adelante CPR, en el Capítulo I, Bases de la Institucionalidad, establece los lineamientos generales que deberá observar la institucionalidad pública. Declara que la finalidad del Estado en la promoción del bien común, por lo que debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que ella establece. Con ello indica que la labor que realizan los funcionarios públicos debe apuntar a esa misma finalidad.

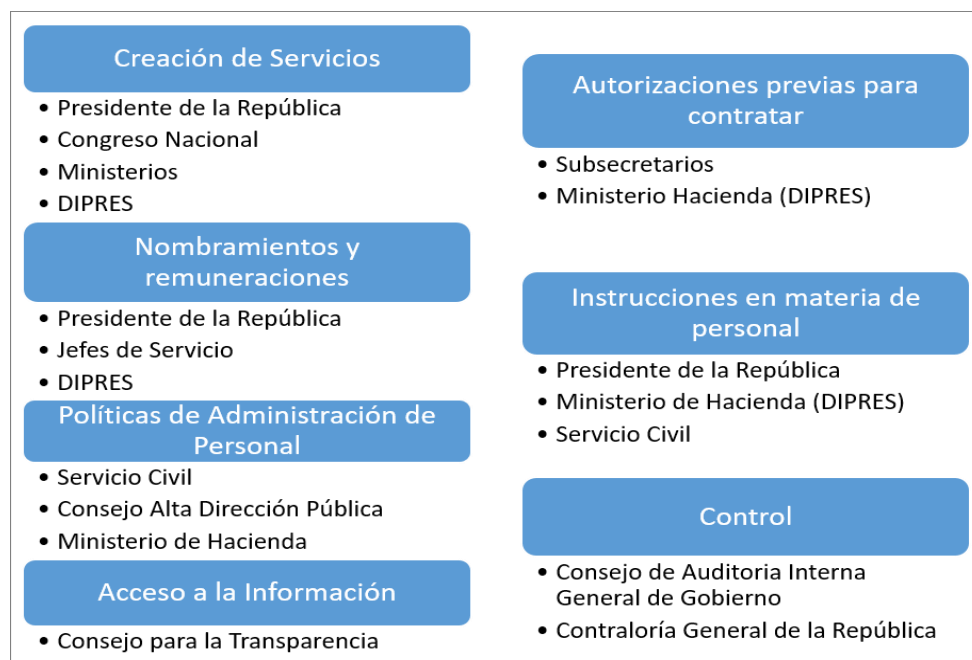
Los Art. 6 y 7 de la misma CPR, establecen el principio de legalidad de la acción de los órganos del Estado. Esto significa que todo el quehacer de los funcionarios que se desempeñan en éstos, debe someterse a las normas constitucionales y legales, debiendo circunscribirse a las facultades expresas que se encuentren dentro de su competencia. El Art.8, por su parte, establece el principio de probidad en el ejercicio de las funciones públicas y el principio de publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como de los fundamentos y procedimientos que utilicen.

En forma complementaria, en el Art. 38, que se refiere a las bases generales de la administración del Estado, se señala que la organización básica de la Administración Pública

está determinada por una ley orgánica constitucional que corresponde a la Ley N°18.575 (LOCBGAE). Esta garantiza la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que esta se debe fundar.

Considerando lo anterior, se describen a continuación las materias y organismos de intervención de la Administración Central del Estado vinculadas con el empleo público. En el siguiente esquema, se puede observar el panorama institucional que a continuación se describe.

Figura 1: Panorama institucional en materias de empleo público en Chile



Fuente: Elaboración propia

Como se aprecia en el esquema, es posible identificar varias categorías de instituciones que intervienen o tienen algún tipo de competencia en materia de empleo público, categorías que, a su vez, pueden estar constituidos por varias instituciones o servicios en específico, según corresponda.

Se advierte por lo tanto un escenario que tiene características difusas. Esto representa una importante complejidad para el desarrollo del empleo público en el país, no sólo la existencia de atribuciones yuxtapuestas en diferentes entidades públicas, sino también que la existencia de políticas o decisiones incluso contradictorias en materia de empleo público. A continuación, realizaremos una descripción de las funciones asignadas por ley a cada institución en las

distintas materias vinculadas al empleo público, de forma de evidenciar el solapamiento de dichas funciones en el actual panorama institucional.

2.1.1. Organismos en materia de creación de nuevos servicios y empleos públicos

La creación, supresión y determinación de funciones o atribuciones de los servicios o empleos públicos - sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado-, es materia exclusiva de ley (Art. 63 CPR) e iniciativa exclusiva del **Presidente de la República** (Art. 65 CPR). Esta iniciativa exclusiva del Presidente de la República en estas materias, igualmente requiere del **Congreso Nacional** para su implementación, toda vez que los proyectos de ley deben ser tramitados por este organismo.

Esta iniciativa exclusiva del Presidente de la República, se materializa a través de cada uno de los **Ministerios**, en la **DIPRES**, que es donde se aprueban o rechazan los proyectos de ley que tienen que ver con la creación de nuevos cargos o empleos y la eliminación de los ya existentes. Ello, según lo afirma Carlos Portales (2009), obedece a una lógica más de control de gasto público que a una de desarrollo gerencial en el ámbito de los recursos humanos.

2.1.2. Organismos en materia de nombramientos, retiro y remuneraciones de personal del Estado.

De acuerdo al Art. 32 de la CPR, el **Presidente de la República** tiene atribuciones para nombrar y remover a los funcionarios de su exclusiva confianza, tales como Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes, Gobernadores, Embajadores y representantes ante organismos internacionales. Los demás nombramientos se hacen en conformidad a la ley. Según esta indica, este se realiza mediante concurso público para el caso del personal de planta de los servicios, y mediante decreto o resolución para el resto de los nombramientos (contrata, honorarios, código del trabajo).

De la misma manera, el Presidente tiene iniciativa exclusiva para: a) conceder jubilaciones, retiros, montepíos y pensiones de gracia; b) fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, rentas; c) fijar, modificar, conceder o aumentar cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío de la administración pública o demás organismos y entidades públicas; d) establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no

se podrá negociar; y e) establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella.

Los **Jefes de Servicio**, por su parte, de acuerdo con la Ley N° 18.834 que fija el Estatuto Administrativo, tienen un conjunto de atribuciones que derivan de las facultades presidenciales y que inciden a su vez en la regulación general del empleo público en diversas facetas.

Así, les corresponde: a) nombrar a los titulares de los cargos de planta de exclusiva confianza (con excepción del nombramiento de aquellos cargos que corresponden directamente al Presidente de la República y los adscritos al Sistema de ADP); b) proveer los cargos de la planta mediante nombramiento o promoción; c) aplicar, facultativamente, el sistema de empleo a prueba; d) determinar la procedencia de la capacitación voluntaria; e) aplicar el sistema de calificación a los funcionarios de su dependencia; f) conocer de los recursos de apelación de las calificaciones realizadas por la Junta Calificadora; g) ordenar la realización de trabajos extraordinarios; h) ordenar los turnos pertinentes entre su personal y fijar los descansos complementarios que correspondan; i) ordenar destinaciones para el personal de su dependencia; j) designar a los funcionarios de su dependencia en comisión de servicio para el desempeño de funciones ajenas al cargo, en el mismo órgano o servicio público o en otro distinto, tanto en el territorio nacional como en el extranjero; k) autorizar, a petición escrita de un funcionario, que se deduzcan de la remuneración de este último, sumas o porcentajes determinados, destinados a efectuar pagos de cualquier naturaleza (con tope de 15%); l) anticipar o postergar la época del feriado de los funcionarios de su dependencia en casos calificados; m) conceder o denegar permisos; n) ordenar la instrucción de investigaciones sumarias y sumarios administrativos y resolverlos; y ñ) declarar la vacancia de un cargo en los casos establecidos por la ley y declarar irrecuperable la salud de un funcionario.

Sin perjuicio de lo anotado, es la **DIPRES** la instancia donde se aprueban o rechazan las modificaciones a los sistemas de remuneraciones de los funcionarios de la administración. Esta es la instancia donde se centralizan las “negociaciones” con los diversos gremios sectoriales, a tal punto que los ejecutivos institucionales casi no tienen injerencia sobre variables relevantes para la adecuada gestión del personal a su cargo (Portales, 2009).

2.1.3. Organismos en materia de política de administración de personal

De acuerdo a las leyes N° 19.882 y N° 20.955, el **Servicio Civil** tiene atribuciones para participar en el diseño de las políticas de administración de personal del sector público y colaborar con los servicios públicos en la aplicación descentralizada de las mismas, en el marco del proceso de modernización del Estado. En esta línea le compete promover reformas y medidas tendientes al mejoramiento de la gestión del personal del sector público. También presta asesoría en materias de personal a las autoridades de gobierno, así como a los subsecretarios y jefes de los servicios en materias de personal de alto nivel.

Tiene competencias para realizar las acciones necesarias para asegurar el eficiente y eficaz funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública previamente aludido. Al respecto: a) diseña e implementa los planes y programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo de altos directivos públicos; b) constituye y administra un registro de los cargos de altos directivos públicos que comprenda toda la información relevante de los mismos; d) constituye y administra un registro de la información individual y funcionaria, incluidos los perfiles profesionales de las personas que desempeñen los cargos de directivos públicos y los convenios de desempeño suscritos por ellos.

Por otra parte, se le han reconocido atribuciones para realizar estudios sobre remuneraciones en los sectores público y privado a efecto que sirvan de base para proponer las asignaciones de alta dirección pública, de funciones críticas y las demás retribuciones económicas en el ámbito del sector público.

En materia de desarrollo del empleo público propiamente tal, el Servicio Civil debe fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal o gestión de personas de los ministerios y servicios. Al respecto le compete: a) asesorar a estas unidades en la elaboración de los perfiles de los cargos de alta dirección pública; b) debe transformarse en una instancia de apoyo a la interlocución con las organizaciones de funcionarios de los ministerios y servicios, en cuanto al cumplimiento de normas legales y seguimiento de los acuerdos que se suscriban con los mismos; c) fomentar el desarrollo de la cultura participativa con el fin de mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos; d) promover la implementación de programas de inducción para los funcionarios que ingresen a la administración; e) administrar fondos creados para ejecutar programas en el área laboral, tales como los relativos a becas, mejoramiento de los ambientes laborales y de seguridad en el trabajo; f) incorporar en la

proposición de políticas de personal, variables que eviten todo tipo de discriminación, tales como, género, tendencias sexuales, religión, étnicas, discapacidades físicas y otras de similar naturaleza.

Tal como hemos indicado, a partir de la aprobación de la ley N° 20.955 el año 2016, este organismo también tiene competencia para impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, para su implementación descentralizada. Esto con el objeto de estandarizar materias relativas a reclutamiento y selección de personas, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción, programas de capacitación, sistemas de promoción, sistema de calificaciones y otras materias referidas a buenas prácticas laborales. Además, deberá velar por el cumplimiento de las normas que imparta e informar semestralmente a la Contraloría General de la República sobre el particular.

También es de su competencia visar los reglamentos especiales de calificaciones de los Ministerios y sus servicios dependientes. Puede impartir normas de aplicación general para la elaboración de códigos de ética sobre conducta funcionaria a estos. Por último, le corresponde difundir y promover el cumplimiento de las normas de probidad administrativa y transparencia a dichos organismos.

Actualmente cuenta con atribuciones para impartir directrices de carácter general para la formulación, seguimiento y evaluación de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos. Debe informar anualmente al Consejo de Alta Dirección Pública acerca de la duración de los procesos de selección, los programas de inducción y acompañamiento a altos directivos públicos efectuados, así como de los costos del sistema, evaluación de los consultores externos y el desempeño de los profesionales expertos en estos procesos. Además, debe informar del estado de cumplimiento de los convenios de desempeño de los altos directivos públicos que se hubieren registrado en el Servicio Civil.

Asimismo, puede requerir, respecto de aquellos candidatos que integran alguna nómina, información para verificar antecedentes referidos al cumplimiento de las exigencias derivadas de la probidad administrativa, inhabilidades e incompatibilidades y prevención de conflictos de intereses. Para ello puede consultar bases de datos de carácter económico, financiero, bancario o comercial, relativos a juicios pendientes, condenas por crimen o simple delito de acción pública, inhabilidades declaradas por sentencia judicial para servir cargos u oficios públicos o

sanciones administrativas de separación o destitución de empleos o cargos públicos, incluso respecto de instituciones que se encuentren amparadas por algún tipo de reserva.

Por último, la normativa actual establece una obligación genérica respecto del conjunto de los organismos de la administración civil del Estado, en el sentido que éstos se encuentran obligados a proporcionar al Servicio Civil la información relacionada con la implementación de las políticas de personal que ésta les solicite.

Sin embargo, resulta conveniente recalcar que, conforme a la normativa vigente, el **Ministerio de Hacienda** puede encomendarle al Servicio Civil todo tipo de tareas en el ámbito del personal del sector público, lo que se traduce en una incongruencia normativa e institucional respecto al rol rector que la legislación pretende asignarle al Servicio Civil en materia de empleo público.

Del mismo modo resulta imprescindible señalar que sigue siendo el Ministerio de Hacienda, a través de **DIPRES**, donde radica el mayor número de competencias en materia de administración de personal, ya que “es allí donde se fijan las dotaciones máximas de personal y las modificaciones al número de puestos de las instituciones públicas -refrendadas luego por una ley. También es en la DIPRES donde se aprueban o rechazan los proyectos de ley que tienen que ver con la creación de nuevos cargos y la eliminación de los ya existentes. Luego, los cargos son creados y eliminados mediante leyes, por lo que deben pasar por el Poder Legislativo para su aprobación. Por otra parte, las definiciones de los diferentes perfiles de cargo se deciden centralmente, es decir los requisitos son similares para todas aquellas personas que ocupen dicho cargo no importando el servicio público donde se desempeñen” (Portales, 2009, p. 383).

El último organismo con atribuciones respecto a las políticas de administración de personal es el **Consejo de Alta Dirección Pública**. Este es un cuerpo colegiado de carácter autónomo que opera en el Servicio Civil y cuya función es garantizar el buen funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública. En esta línea le corresponde: a) regular los procesos de selección de candidatos a cargos del Sistema de Alta Dirección Pública, o aquellos que deben ser seleccionados con su participación o con arreglo a sus procedimientos, y conducir los procesos destinados a proveer cargos de jefes superiores de servicio del Sistema; b) resolver la contratación de empresas especializadas en selección de personal para asesorar o realizar todo o parte de las labores involucradas en los procesos de selección, entre aquellas del registro que al efecto lleve el Servicio Civil; y c) revisar y aprobar los perfiles profesionales de los candidatos propuestos por el ministro o el subsecretario del ramo, actuando este último por delegación del

primero, o por el jefe de servicio respectivo, según corresponda, para proveer cargos del Sistema de Alta Dirección Pública, pudiendo para este efecto proponer criterios generales al Servicio Civil. En esta labor, el Consejo debe resguardar que los perfiles de cargo sean formulados en términos tales que permitan un proceso de selección competitivo, fundado en las necesidades objetivas del respectivo cargo, y que en caso alguno permitan beneficiar a un determinado postulante. Con ello debe proponer al Presidente de la República una nómina de 3 o 4 candidatos seleccionados del proceso efectuado para la provisión de un cargo de jefe de servicio.

Por otra parte, debe participar en el Comité de Selección de directivos del segundo nivel jerárquico, mediante la designación de uno de sus integrantes o de un profesional experto. Estos profesionales expertos deben tener reconocidas capacidades en las áreas de administración de personal y/o políticas públicas.

El Consejo además tiene facultades para conocer de los reclamos interpuestos por los participantes en los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública. Debe proponer al Ministro de Hacienda los porcentajes de la asignación de Alta Dirección Pública para los jefes superiores de servicio del Sistema, tomando en consideración los antecedentes recabados relativos a los niveles de tecnificación y de responsabilidad de las respectivas instituciones y los perfiles requeridos así como el conocimiento obtenido de las remuneraciones de mercado en el sector público o privado para funciones afines o asimilables.

Asimismo, puede proponer al Servicio Civil las medidas y normas generales que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y absolver las consultas que la Dirección Nacional del servicio le efectúe sobre la materia. También debe conocer y aprobar directrices para el diseño e implementación de los planes y programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo de altos directivos públicos, elaborados el Servicio Civil.

Por último, debe informar cada año, al Ministerio de Hacienda y a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados sobre el funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y especialmente, acerca de la duración de los procesos de selección, los costos del sistema, evaluación de los consultores externos y el desempeño de los profesionales expertos, así como también, los programas de inducción y acompañamiento efectuados a altos directivos públicos e información estadística referida al cumplimiento de los convenios de desempeño de

los altos directivos públicos. El Consejo remitirá, previamente, copia de este informe al Ministro de Hacienda.

2.1.4. Organismos en materia de acceso a la información

El **Consejo para la Transparencia** es la institución encargada de velar por el buen cumplimiento de la Ley N° 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Este corresponde a una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Dicha ley establece que los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa deben mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, los siguientes antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes: a) su estructura orgánica; b) las facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; c) el marco normativo que les sea aplicable; d) la planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; e) las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso; f) las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios; g) los actos y resoluciones que tengan efectos sobre terceros; h) los trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano; i) El diseño, montos asignados y criterio de acceso a los programas de subsidios y otros beneficios que entregue el respectivo órgano, además de las nóminas de beneficiarios de los programas sociales en ejecución. Excluyendo sólo los llamados datos sensibles, esto es, los datos personales que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o intimidad, tales como los hábitos personales, el origen social, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos y la vida sexual; j) Los mecanismos de participación ciudadana, en su caso; k) La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva Ley de Presupuestos

de cada año; l) los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan; y m) todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica.

Esta ley también indica que las unidades o reparticiones encargadas del control interno en los órganos u organismos de la Administración, tienen a su cargo la obligación de velar por la observancia de las normas sobre acceso a la información, sin perjuicio de las atribuciones y funciones que la propia ley encomienda al Consejo para la Transparencia y a la Contraloría General de la República.

En específico, el Consejo podrá señalar la necesidad de iniciar un procedimiento disciplinario para establecer si algún funcionario o autoridad ha incurrido en alguna de las infracciones señaladas en la ley (Art. 30). Para ello, el Consejo para la Transparencia puede fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley y aplicar las sanciones en caso de infracción y resolver, fundadamente, los reclamos por denegación de acceso a la información que le sean formulados de conformidad a la misma ley por cualquier ciudadano que se viere o sintiere afectado. Cualquier autoridad, jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado, que hubiere sido requerido de información y la hubiere denegado infundadamente puede llegar a ser sancionado con una multa de 20% a 50% de su remuneración (Art. 46 y 47), duplicándose dicha multa en caso de persistencia o elevándose a la suspensión del cargo por hasta 5 días. Ahora bien, todas las sanciones previstas en la ley son aplicadas por el Consejo, previa instrucción de una investigación sumaria o sumario administrativo, ajustándose a las normas del Estatuto Administrativo. Con todo, cuando así lo solicite el Consejo, la Contraloría General de la República, de acuerdo a las normas de su ley orgánica, podrá iniciar el sumario y establecer las sanciones que correspondan.

2.1.5. Organismos en materia de autorizaciones previas a contrataciones

Los decretos o resoluciones que aprueben la contratación de personas naturales a honorarios, en los órganos y servicios públicos incluidos en la Ley de Presupuestos, cualquiera que sea el

ítem de imputación, deberán contar con aprobación del Ministerio correspondiente¹⁰ a través de sus **Subsecretarios/as**. Para ello se acompañará un certificado emanado del órgano o servicio respectivo en que conste que el monto comprometido se ajusta a la disponibilidad presupuestaria y, en su caso, a la autorización máxima otorgada en la referida ley para la anualidad respectiva.

El procedimiento señalado se aplica igualmente a las contrataciones en el mismo servicio con aplicación de lo dispuesto en la letra d) del Art.81 de la Ley N° 18.834, esto es, contratación en calidad de suplente, subrogante o a contrata.

Por otra parte, el Art.87 del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, se establece que la autorización para compatibilizar el desempeño de cargos de planta regidos por dicha ley con la designación en cargos a contrata en el mismo servicio debe ser emitida por el **Ministerio de Hacienda**, a través de la **DIPRES**. Este organismo verificará la disponibilidad presupuestaria para realizar este procedimiento en el Servicio respectivo. Esta autorización se requiere también para la contratación de personal suplente en los cargos de planta que no se encuentren desempeñados por su titular en virtud de la aplicación del mecanismo anterior.

2.1.6. Organismos que emiten instrucciones en materia de personal

El **Presidente de la República** emite definiciones en materia de personal a través de los Instructivos Presidenciales. Actualmente en estas materias rige el Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado del año 2015.

El **Ministerio de Hacienda**, principalmente a través de la **DIPRES**, instruye a los Ministerios, Subsecretarías y Servicios Públicos, a lo menos en los siguientes aspectos: a) utilización de las recuperaciones de recursos obtenidos de los servicios de salud y de las instituciones de salud previsional por pago de licencias médicas y maternales; b) fijación de las dotaciones máximas de personal y las modificaciones al número de puestos de las instituciones públicas; c) aprobar o rechazar los proyectos de ley que tienen que ver con la creación de nuevos cargos y la eliminación de los ya existentes; d) restricciones a la contratación de personal suplente y a la compatibilidad en el desempeño de cargos de planta regidos por la ley N° 18.834, con la

¹⁰ Las visaciones dispuestas en el artículo 5º de la Ley N° 19.896 serán efectuadas por el Subsecretario respectivo, quien podrá delegar tal facultad en el Secretario Regional Ministerial correspondiente y, en el caso de los gobiernos regionales, en el propio Intendente (inciso 3º del artículo 18 de la Ley N° 20.981 - Ley de Presupuestos para el Año 2017).

designación en cargos a contrata en el mismo servicio; e) montos de la asignación por funciones críticas; f) criterios y procedimientos para el traspaso de personal contratado a honorarios a la contrata; g) gastos de representación de las autoridades; h) comisiones de servicio en el país y en el extranjero; i) trabajos extraordinarios; j) topes y condiciones de montos mensuales de los honorarios de personas naturales; k) reglamentación y definición de localidades para efectos del pago de viáticos nacionales; l) reglamentación del monto de viáticos en dólares para el personal que debe cumplir comisiones de servicio en el extranjero; y m) instruir a los Ministerios, Subsecretarías y Servicios Públicos, sobre la obligación de enviar informes trimestrales relativos a dotación de personal, en formatos específicos.

De la misma manera, y como se señaló en párrafos anteriores, conforme a lo dispuesto en la ley N° 20.955, el **Servicio Civil** ha adquirido nuevas funciones en materia de personal relativas a la posibilidad de impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas, todo ello con el propósito de estandarizar materias relativas a reclutamiento y selección de personas, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción, programas de capacitación, sistemas de promoción, sistema de calificaciones y otras materias referidas a buenas prácticas laborales.

2.1.7. Organismos en materia de control.

El **Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG)**, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República es un Órgano Asesor del Presidente de la República que fue creado mediante el Decreto Supremo N° 12 del año 1997. Este organismo presta asesoría efectuando proposiciones en torno a la formulación de políticas, planes, programas y medidas de control interno de la gestión gubernamental, en sus diversas instancias, conforme a las directrices definidas para el efecto por el Gobierno. Ello con el fin de fortalecer la gestión de los organismos que conforman la Administración del Estado y el uso debido de los recursos públicos asignados para el cumplimiento de sus programas y responsabilidades institucionales.

En el ejercicio de la función descrita, al Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno le corresponde: a) estudiar y proponer un plan general de auditoría interna de gobierno que comprendiendo los ámbitos, alcances y bases fundamentales de la estructura de control interno, permita orientar en la materia a las distintas entidades que conforman la administración del estado; b) proponer al Presidente de la República los planes anuales de auditoría interna general de gobierno, conforme a las prioridades y áreas claves de gestión dispuestas para los períodos

correspondientes; c) conocer la formulación de planes y programas sectoriales y ministeriales de control interno, actuando para ello coordinadamente con las autoridades respectivas y atendiendo a los requerimientos y aspectos críticos de dichas instancias; d) recomendar la ejecución de programas y/o acciones de exámenes selectivos, tendientes a conocer y evaluar la gestión de determinados organismos en aquellas áreas de especial interés para el gobierno, pudiendo proponer la contratación de consultorías externas debidamente calificadas por los organismos competentes, en los casos y forma que permita la normativa vigente; e) proponer los instrumentos y normas técnicas necesarios, para el adecuado desarrollo y mantenimiento de un sistema de control interno gubernamental, los que deberán armonizarse con la normativa correspondiente de la Contraloría General de la República, para promover la protección de los recursos públicos, la estricta observancia de las normas y principios de probidad administrativa y el mejoramiento continuo de la función pública, como instrumento asociado a la modernización y desarrollo del país; f) estudiar y analizar los resultados y evaluaciones de los distintos sectores y Ministerios, derivados de la ejecución de los objetivos gubernamentales de control, e informar de ellos al Presidente de la República para la adopción de medidas y correcciones que correspondan; g) someter a la consideración del Presidente de la República, los estudios, iniciativas legales y reglamentarias y/o proposiciones que sean conducentes a la institucionalización de una Auditoría Interna General de Gobierno, en atención a que el rol y las funciones inherentes a ella trascienden el carácter temporal de cada gobierno y constituyen, por su alcance y esencia, una función de Estado permanente, propia e ineludible de la gestión pública; h) proponer que se promuevan planes de capacitación para el personal que se desempeña en las unidades de control interno constituidas en los organismos del sector público; i) acoger con especial preocupación los criterios y recomendaciones que la Contraloría General de la República formule en torno a las materias que tocan al Consejo, propendiendo, en la medida que sus atribuciones y facultades se lo permitan, a la difusión, adopción y asimilación de las mismas por parte de los organismos integrantes de la Administración del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que al respecto le corresponden a las autoridades de gobierno; y j) prestar al Presidente de la República o a los Secretarios de Estado cualquier otra asesoría referida a materias propias de las tareas del Consejo.

Otro organismo encargado de las materias de control del empleo público, es la **Contraloría General de la República**. De acuerdo con la Ley N° 10.336, las funciones esenciales de la Contraloría General de la República son la fiscalización del debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros Servicios que

determinen las leyes. Para ello esta institución cuenta con una naturaleza particular, siendo independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado. Para cumplir con esta función esencial, este organismo se encarga de: a) verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes; b) llevar la contabilidad general de la Nación; c) pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General; y d) vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto.

Corresponde exclusivamente al Contralor emitir informes sobre derecho a sueldos, gratificaciones, asignaciones, desahucios, pensiones de retiro, jubilaciones, montepíos y, en general, sobre los asuntos que se relacionen con el Estatuto Administrativo. También sobre los asuntos que se relacionen con el funcionamiento de los servicios públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen.

El Contralor General tiene competencia exclusiva en la investigación, examen, revisión y determinación de todos los créditos y deudas del Fisco. Asimismo, su competencia es exclusiva en el examen y juzgamiento de todas las cuentas de los empleados que custodien, administren, recauden o inviertan rentas, fondos o bienes fiscales, municipales y de la Beneficencia Pública, o de toda persona o entidad que deba rendir sus cuentas a la Contraloría o que esté sometida a su fiscalización.

Para llevar a cabo sus cometidos, la Contraloría está facultada para dirigirse directamente a cualquier Jefe de Oficina o a cualquier funcionario o persona, a fin de solicitar datos e informaciones o de dar instrucciones relativas al servicio y solicitar los datos e informaciones que necesite para el mejor desempeño de sus labores. Podrá también dirigirse a cualquiera autoridad o funcionario para impartir instrucciones relativas a la fiscalización que legalmente le corresponda.

La falta de observancia oportuna de estos requerimientos podrá ser sancionada directamente por el Contralor General con la medida disciplinaria de multa de hasta quince días de remuneraciones. Ello sin perjuicio de que, si lo estima procedente, pueda disponerse la suspensión, sin goce de remuneraciones, del funcionario responsable de tal omisión, hasta que se le remitan los antecedentes o informes requeridos.

La ley de la Contraloría establece que es una obligación del Contralor emitir por escrito su informe acerca de todo asunto relacionado con: a) materias presupuestarias; b) con la administración, recaudación, inversión o destinación de fondos públicos, rentas o cualesquiera bienes de los indicados en el inciso 1, del Art. 7 de la ley; c) con la organización y funcionamiento de los servicios públicos; d) con las atribuciones y deberes de los empleados públicos; y e) con cualquiera otra materia en que la ley le dé intervención. Dichos informes son, además, obligatorios para los funcionarios correspondientes, en el caso o casos concretos a que se refieran. Por otra parte, corresponde al Contralor General tomar razón de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios.

La fiscalización de la Contraloría General abarca a todos los servicios públicos creados por ley, así como las empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, o, en las mismas condiciones, representación o participación, para los efectos de cautelar el cumplimiento de los fines de esas empresas, sociedades o entidades, la regularidad de sus operaciones y hacer efectivas las responsabilidades de sus directivos o empleados.

Todos los abogados, fiscales o asesores jurídicos de las distintas oficinas de la Administración Pública o instituciones sometidas al control de la Contraloría están sujetos a la dependencia técnica de la Contraloría, cuya jurisprudencia y resoluciones deberán ser observadas por esos funcionarios.

La Contraloría General efectúa auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa de los empleados públicos. A través de estas auditorías la Contraloría General evalúa los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscaliza la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de los recursos públicos; examina las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprueba la veracidad de la documentación de sustento; verifica el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formula las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte.

En materia de responsabilidad de los funcionarios, la Contraloría fiscaliza la tenencia, uso, custodia o administración de fondos o bienes públicos y los funcionarios que tengan a su cargo

dichos fondos o bienes serán responsables de su uso, abuso o empleo ilegal y de toda pérdida o deterioro de los mismos que se produzca, imputables a su culpa o negligencia, lo que se determina en un sumario o en el examen y juzgamiento de las cuentas.

Para lo anterior, la ley exige que todo funcionario que tenga a su cargo fondos o bienes públicos, deba rendir caución para asegurar el correcto cumplimiento de sus deberes y obligaciones, las que pueden consistir en seguros, fianzas y otras garantías. Todo funcionario, como asimismo toda persona o entidad que reciba, custodie, administre o pague fondos del Estado debe rendir a la Contraloría las cuentas comprobadas de su manejo en la forma y plazos que señala la ley, a tal punto que la simple demora en la rendición de cuentas hace presumir que se ha cometido sustracción de dichos valores.

Por último, en materia de investigaciones y sumarios¹¹, el Contralor General podrá constituir delegados en los servicios públicos y demás entidades sujetas a su fiscalización. Esto con el fin de practicar las inspecciones e investigaciones que estime necesarias. Por este solo hecho quedan bajo la autoridad del delegado el Jefe del Servicio y todo el personal del mismo, para los efectos de proporcionar los datos, informes, documentos y demás antecedentes que el delegado estime necesarios para la investigación. Todos los funcionarios, además, estarán obligados a prestar declaración ante el delegado y el incumplimiento de estas obligaciones acarreará la suspensión del infractor, sin perjuicio de la responsabilidad que le pueda afectar.

La diversa descripción realizada respecto de las funciones propias de las instituciones vinculadas al empleo público en Chile e indicadas en la figura N° 1, ha tenido por objeto el exponer la compleja interacción entre diversas instituciones que simultáneamente ejercen sus funciones en temáticas vinculadas al empleo público, delineando un nudo crítico de creciente complejidad para una modernización orgánica del modelo de empleo público en Chile, aspecto que posteriormente será desarrollado analíticamente en el capítulo tres.

¹¹ Los sumarios administrativos son el medio formal de establecer hechos sujetos a una investigación y determinar la responsabilidad de un funcionario.

2.2.- Tipos de contratación, estatutos y sistemas de carrera del empleo público en Chile

2.2.1. Características generales de la estructura del empleo público

El empleo público en Chile presenta además una compleja estructura en términos contractuales, compuesta de una importante variedad de tipos de contratación y regímenes laborales.

De acuerdo con el Art.1 de la ley N° 18.575 (LOCBGAE), “la Administración del Estado estar constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley”. No forman parte de la Administración del Estado el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Calificador de Elecciones, los Tribunales Electorales Regionales, y el Ministerio Público (CAIGG, 2017).

Aunque tradicionalmente se ha identificado como funcionarios públicos sólo a aquellos que están regidos por el Estatuto Administrativo (EA) contenido en la ley N° 18.834, actualmente se puede considerar que los funcionarios públicos corresponden a todo conjunto de personas que se desempeña en la Administración del Estado y que presenta un régimen laboral de naturaleza diversa.

Paralelamente, existen en el sector público un conjunto de regulaciones sectoriales especiales que siguen una matriz semejante a la del EA, aplicándose éste siempre de manera supletoria respecto de aquellos.

El Código del Trabajo (CT) también regula algunos aspectos del empleo de los funcionarios públicos. Tal como se señala en su Art.1, este aplica “en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que ellas no fueren contrarias a estos últimos”. Además, contribuye a la regulación de materias específicas como la protección a la maternidad (art. 194 CT y art. 89 EA), ciertos permisos especiales (art. 104 bis EA), y la definición de acoso sexual (art. 84 EA).

Sin perjuicio de lo anterior, la utilización del CT dentro de la Administración del Estado, es más bien excepcional y sólo existe cuando una ley expresamente lo autoriza. Este se presenta por ejemplo en servicios públicos de la Administración Central tales como la Corporación de

Fomento de la Producción (CORFO), el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), la Corporación Nacional Forestal (CONAF) o el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) de forma parcial.

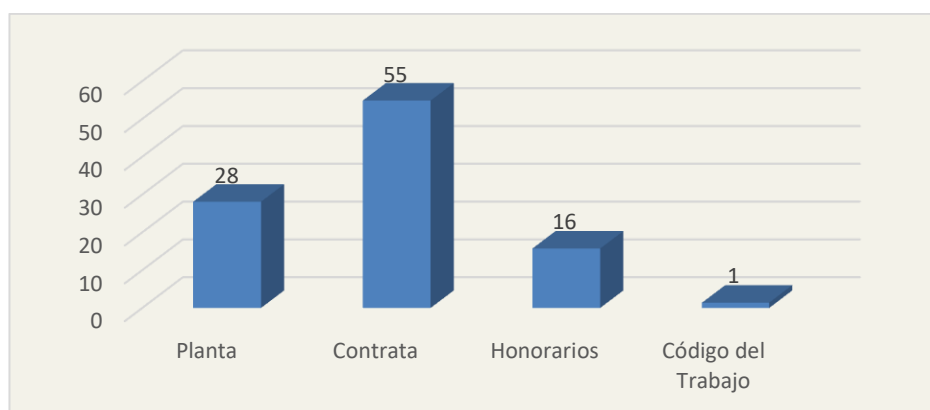
Con excepción de las situaciones reguladas por Código del Trabajo, el empleo público no nace de un contrato de trabajo. De acuerdo con el Art. 1 del EA, la relación jurídica entre el Estado y el personal de los órganos y servicios públicos es de carácter estatutaria. Es decir, requiere de un acto de nombramiento, de una aceptación y luego queda sujeta a un régimen de derecho público, preestablecido unilateral y objetivamente por el Estado, que otorga derechos y obligaciones para el funcionario (CGR, 1982).

Como fue indicado en el capítulo 1, el modelo del empleo público chileno se estructura principalmente en base al sistema de carrera, aunque ha ido incorporando algunos elementos del sistema de puestos de trabajo a través del uso de la condición de contrata. A partir de este sistema los funcionarios públicos se integran al servicio público bajo una estructura ascendente de cargos y grados remuneratorios vinculados, según establece el Art.9 del EA, “a la importancia de la función desempeñada”. La estructura de remuneraciones se rige principalmente por la Escala Única de Sueldos, aunque hay funciones y sectores que tiene su propia asignación de grados en base a otras escalas de remuneración (Ej.: los fiscalizadores). Ahora bien, derivado de esta estructura de remuneraciones no existe un sistema único de grados para la definición de las remuneraciones y el sueldo base se complementa con otras asignaciones regulatorias generales y/o específicas de cada servicio.

Dentro de los funcionarios públicos regulados por el EA existen dos tipos: los de planta y los de contrata. En el Art. 3b del EA se establece que los funcionarios de planta corresponden al “conjunto de cargos permanentes asignados por ley a cada institución”, mientras que los de contrata corresponden a aquellos funcionarios que desempeñan cargos o empleos de carácter transitorio que no están incluidos en la planta. En el art. 2 del EA se señala que los funcionarios de planta y contrata son las personas que realizan las funciones propias de las instituciones públicas y que corresponden a aquellas que se asignan conforme a la ley por iniciativa exclusiva del Presidente de la República. El personal de honorarios por su parte, no está pensado en esta regulación para cumplir funciones que la ley haya definido como propias de los órganos del Estado.

Pero como veremos, en la práctica estas definiciones se han ido superando, configurando un escenario mucho más complejo que el que establece originalmente el EA. La dotación efectiva¹² de funcionarios públicos del Estado actualmente se compone por los funcionarios de planta y contrata, así como por aquellos que se integran a la Administración del Estado a honorarios y por el CT. La evolución de este cambio, que hemos descrito en el capítulo 1 (ver gráfico 3), permite explicar cómo se configura actualmente la dotación efectiva del gobierno central. Según datos de la DIPRES, para el año 2016 esta se compone de un 28% de funcionarios de planta, un 55% de contrata, un 16% a honorarios y un 1% regido por CT (ver gráfico 4).

Gráfico 4: Total dotación efectiva del gobierno central de Chile¹³.



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de RR.HH del sector público (DIPRES, 2016, 2017a)¹⁴.

Estos datos también nos permiten observar en detalle cómo se ha ido produciendo la disminución progresiva de los funcionarios de planta y el aumento de los de contrata (ver gráfico

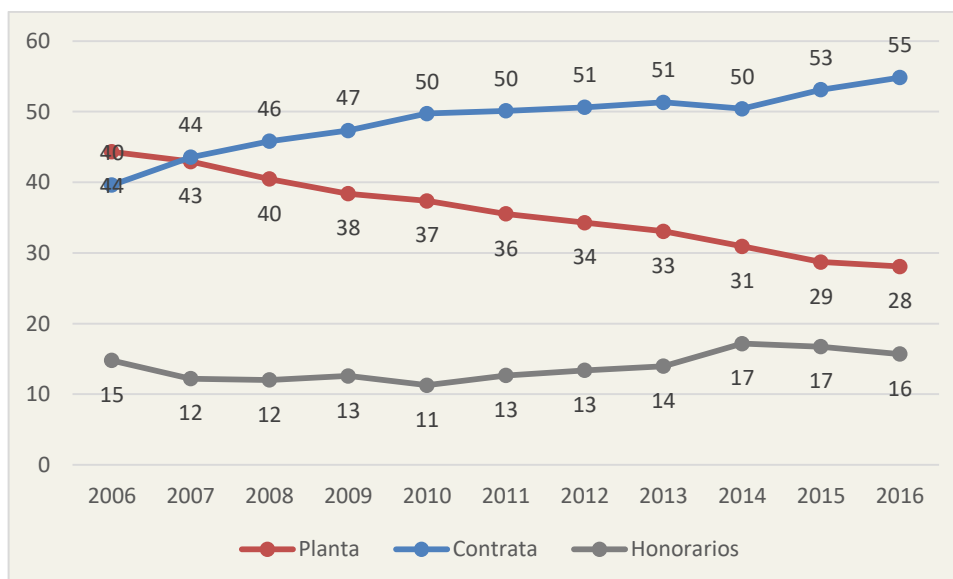
¹² La dotación efectiva es la suma del personal contabilizado en la dotación de un servicio, que se desempeña efectivamente en dicho servicio en un momento determinado. En este caso se consideran los trabajadores de planta, contrata y honorarios (que incluyen los honorarios asimilados a grado, así como aquellos en esta calidad durante el año informado y cuyo contrato se encontraba vigente al 31 de diciembre de cada año).

¹³ El gobierno central está compuesto por el conjunto de organismos dependientes o bajo supervigilancia de los ministerios del sector público (administración central), el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

¹⁴ El dato de los trabajadores a honorarios aquí presentado incluye aquellos asimilados a grado y aquellos contratados en esta calidad durante el año informado y cuyo contrato se encontraba vigente al 31 de diciembre de cada año. Este último solo incluye a las instituciones de la Administración Central y de la Contraloría General de la República, mientras que las otras categorías incluyen a las instituciones definidas como gobierno central por el informe de la DIPRES.

5). Asimismo, podemos observar cómo la condición del trabajo a honorarios¹⁵ del Estado ha ido adquiriendo en la práctica un carácter diferente al establecido por la regulación constituyendo un 16% del total de la dotación efectiva del gobierno central.

Gráfico 5: Evolución dotación efectiva del gobierno central de Chile 2006-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de RR.HH del sector público (DIPRES, 2016, 2017a)

Al respecto, es interesante observar que el aumento del empleo público para la categoría de contrata, se explica por el vaciamiento parcial de las plantas. Esto se puede observar a partir de los datos sobre concursabilidad recogidos por el Servicio Civil (2016). Estos dan cuenta que el año 2015 el 23,9% de los cargos de planta para concurso de ingreso y el 6,7% de los cargos para concurso de promoción se mantienen vacantes. Por su parte, lo mismo sucede con el 42,2% de los cargos de planta para concursos de Jefe de Departamento o niveles jerárquicos equivalentes. En definitiva, se observa un alto porcentaje de cargos de planta que no están

¹⁵ Es importante consignar que en el dato de trabajadores a honorarios se incluyen personal a honorarios del sector Salud, el que por la naturaleza de sus funciones corresponde al sentido original de este tipo de contratación. En efecto, se trata de contrataciones temporales, en jornadas acotadas, para funciones específicas (técnicas, paramédicas, entre otras). La cifra también incluye honorarios contratados por programas, que efectivamente corresponden a la naturaleza de este tipo de contrataciones, no tratándose en definitiva, sólo de contratos a honorarios por suma alzada de carácter anual y/o permanente.

siendo utilizados o se encuentran a la espera de que se concreten los procedimientos para asignarlos.

Se analizarán las consecuencias de este complejo escenario en el capítulo 3, cuando se identifiquen los principales nudos críticos que presenta el país respecto al actual modelo de empleo público. A continuación, se describen las características de los distintos tipos de contratación que se han mencionado y que configuran la dotación efectiva del gobierno central.

2.2.2. Tipos de contratación

Funcionarios Públicos de Planta

Tal como se ha indicado, los funcionarios públicos de planta son los que ejercen cargos permanentes asignados por ley a cada institución y que han ingresado a ella por concurso público. Estos gozan de todos los derechos y obligaciones estatutarias propias de la carrera funcionaria. Dentro de la planta podemos distinguir entre los funcionarios de carrera y los funcionarios de exclusiva confianza.

Los primeros, siguen lo que se ha denominado la “carrera funcionaria”. Cada cargo en la planta cuenta con sus propios requisitos de ingreso, tal como se señala en el art. 5 del EA. Los cargos de planta que van quedando vacantes se proveen mediante concursos de promoción interna (estamento profesional y técnico), o por ascenso (estamento administrativo y auxiliar) en los que pueden participar los funcionarios de planta del respectivo servicio. Cuando estos no se asignan mediante procedimientos de promoción o ascenso, se abren a concurso de ingreso general.

La condición de permanencia de estos funcionarios está establecida en el art.3 f del EA donde se señala que no pueden alcanzar ni perder esta calidad arbitrariamente. El ingreso se obtiene a través de concurso público y sólo se puede perder dicha calidad bajo las causales establecidas legalmente en el Art.146: a) aceptación de renuncia; b) obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional, en relación al respectivo cargo público; c) declaración de vacancia; d) destitución; e) supresión del empleo; f) término del período legal por el cual se es designado; y g) fallecimiento.

Los **funcionarios de exclusiva confianza**, por su parte, son aquellos que se encuentran regulados por el Art. 7 del EA. Son cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República o de la autoridad facultada para efectuar el nombramiento, y corresponde a los siguientes: a) los cargos de la planta de la Presidencia de la República; b) en los Ministerios se incluyen los Secretarios Regionales Ministeriales y los Jefes de División o Jefaturas de niveles jerárquicos

equivalentes o superiores a dichas jefaturas, existentes en la estructura ministerial, cualquiera sea su denominación; y c) en los servicios públicos corresponde a los jefes superiores de los servicios, los subdirectores, los directores regionales o jefaturas de niveles jerárquicos equivalentes o superiores a dichas jefaturas, existentes en la estructura del servicio, cualquiera sea su denominación. Se exceptúan los rectores de las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal, los que se regirán por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza y los estatutos orgánicos propios de cada Institución.

También hay algunas plantas que se componen exclusivamente de estos cargos, tal como la Contraloría General de la República, algunas entidades fiscalizadoras y la Presidencia de la República.

Hasta antes de la creación del Sistema de Alta Dirección Pública el año 2003, la provisión de estos cargos no operaba con procedimientos estandarizados de selección. Desde la entrada en vigencia del Sistema el año 2004, se ha ido atenuando la discrecionalidad para nombrar y remover los cargos de primer y segundo nivel jerárquico de instituciones “cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad”, tal como lo señala el Art. 35° de la Ley N° 19.882.

Con la implementación de dicho sistema, estos cargos son seleccionados por el Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) y se postulan mediante concurso público por períodos de tres años (renovables). Estos pueden ser removidos con anterioridad por la autoridad facultada para realizar el nombramiento, toda vez que se mantiene el criterio de tratarse de cargos de exclusiva confianza, pero en caso que ello ocurra, deben ser indemnizados. Ahora bien, no todos los cargos de I y II nivel jerárquico están adscritos al Sistema de ADP, sino que la incorporación ha sido paulatina. El Sistema inicio el año 2004 con 417 cargos adscritos y a junio del año 2017 el número total de cargos ADP es de 1074. Por otra parte, a la misma fecha existen 368 cargos que no se encuentran adscritos al Sistema de ADP pero que utilizan procedimientos equivalentes, especialmente aquellos correspondientes al sector de educación municipal indicados con antelación (Directores de Establecimientos Municipales y Jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal).

Funcionarios a Contrata

Desde el punto de vista estrictamente legal estos cargos surgieron para el cumplimiento de labores de carácter transitorio que no estuvieran incluidas en la planta. En su definición original

se extendían, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año (salvo que se solicitara su prórroga con un mínimo de treinta días de anticipación) y no requerían de un sistema de selección de ingreso para su provisión. Además, la ley establece un límite al número de trabajadores a contrata que pueden incluirse en una planta de personal, no pudiendo exceder el 20% de los cargos de esta.

Las condiciones originales para asegurar la temporalidad de estos cargos, no contemplaban restricciones para la renovación de los mismos. Así, su uso se fue extendiendo y estos cargos perdieron su carácter transitorio. Esto implicó que las condiciones de la contrata fueran modificadas por vía de la Contraloría General de la República, que incluyen una glosa tipo en las leyes de presupuestos donde se señala que “no registrá la limitación establecida en el inciso segundo del artículo 10 de la Ley N° 18.834, respecto de los empleos a contrata incluidos en esta dotación” (Rajevic, 2017, p. 14). Por último, los Tribunales de Justicia han ido reconociendo el carácter permanente de esta categoría de personas y la Contraloría General de la República mediante el Dictamen N°22.766 de 2016 que aplica a los funcionarios municipales y del N° 85.700 que amplía lo establecido por el anterior a todo el sector público. Estos establecen que la renovación de un cargo de contrata durante varios años genera para los funcionarios la confianza legítima de que dicha práctica administrativa se reiterará para el año siguiente, correspondiendo que una determinación distinta de la autoridad sobre la materia se concrete a través de un acto administrativo motivado.

Por otra parte, se ha ido modificando también el tema de los procesos de selección para los funcionarios a contrata. Como ha sido indicado, en noviembre del año 2017 fue publicado el primer paquete de normas de aplicación general en materia de gestión y desarrollo de personas, donde se establece -entre otras materias- que los Servicios Públicos deberán elaborar y aplicar procedimientos transparentes de reclutamiento y selección basados en el mérito, idoneidad, inclusión e igualdad de oportunidades. En el art.13 se establecen los siguientes contenidos para este procedimiento: a) definición del perfil de cargo, que deberá considerar a lo menos los objetivos del cargo, funciones del cargo, el contexto en que se desempeñarán las tareas y las características necesarias para su buen desempeño (en especial, las aptitudes, conocimientos y destrezas, para cumplir exitosamente la función); b) el uso de pautas de selección entendiendo éstas como las definiciones de valoración de requisitos y cualidades de los postulantes, así como las condiciones y etapas del proceso; c) la existencia de comisiones de selección en los procesos, que velarán por el correcto desarrollo de los mismos; d) el establecimiento de

garantías de transparencia y objetividad para evitar cualquier tipo de discriminación; e) el aseguramiento de una amplia difusión de la convocatoria, utilizando el portal www.empleospublicos.cl, o aquel que determine el Servicio Civil, y otros medios complementarios que se estime necesarios; f) la notificación oportuna de los resultados del proceso a participantes no seleccionados; y g) la existencia de actas y archivos de información para consultas de los participantes del proceso de selección y/o para conocimiento de instituciones llamadas por ley a revisar los antecedentes de estos procesos de selección.

Este proceso de reclutamiento y selección debe ser aplicado a los ingresos de personas que se incorporen a los servicios en calidad jurídica de contrata o Código del Trabajo (CT), salvo que la autoridad, por resolución fundada, resuelva no aplicarlo, informando de ello al Servicio Civil.

Por último, el grado remuneratorio de estos funcionarios sigue la lógica de la planta y se ajusta a la importancia de la función desempeñada, así como a la capacidad, calificación e idoneidad del personal que sirva cada cargo. Aunque originalmente estos funcionarios no podían ejercer cargos de jefatura, actualmente las glosas presupuestarias anuales otorgan a los servicios públicos cupos para que personal designado a contrata realice funciones directivas.

Honorarios

En términos de regulación la contratación de servicios a honorarios presenta una condición muy particular y compleja, toda vez que se trata de una institución propia del Derecho Civil, aplicada a la administración del Estado, que se rige por el derecho público.

El EA contempla la figura del contrato a honorarios para contar con la asistencia calificada y específica de personas que no tienen la calidad de funcionarios públicos mediante actos bilaterales “en virtud del cual una parte se obliga a prestar servicios específicos, por un tiempo determinado en favor de otra, la que a su vez se obliga a pagar una cierta cantidad de dinero por dichos servicios” (Rajevic, 2017, p. 16). Por razones presupuestarias, estas convenciones no deberían exceder el año calendario, aunque pueden renovarse y extinguirse de forma discrecional. Ahora bien, tal como sucede con los cargos contrata, en la práctica este tipo de prestación de servicios ha ido excediendo los supuestos establecidos en la ley.

A diferencia de la regulación que presenta el trabajo a honorarios en el sector privado, el sistema de contratación a honorarios del sector público está definido para llevar adelante tanto “labores accidentales y no habituales de la institución” como “cometidos específicos”, tal como se señala en el Art.11 del EA. En este último caso se pueden incluir labores que se extienden en el tiempo

pero que se caracterizan por ser “concretas, puntuales, individualizadas en forma precisa y circunscritas a un objetivo especial”. Según las estadísticas de la DIPRES (2017a) el año 2016 el 59,8% de los trabajadores a honorarios trabajan jornada completa y el 36,2% además de trabajar jornada completa presentan una permanencia de más de un año. Esto nos permite suponer que un alto porcentaje estos asesores realizan tareas propias de los funcionarios sujetos a responsabilidad administrativa, aunque sus derechos y obligaciones no lo reconozcan.

Las personas contratadas a honorarios se rigen por las reglas establecidas en su respectivo contrato y por las normas del código civil, no por el EA, no correspondiéndole descuentos por concepto de previsión y salud. Ahora bien, las convenciones establecidas en su contrato pueden incluir beneficios económicos o estatutarios semejantes a los que la ley confiere a los empleados públicos, siempre que con ello no se configuren mayores derechos que los que se conceden a los funcionarios fiscales.

La Contraloría General de la República, los reconoce como “servidores públicos”, de tal manera que deben dar cumplimiento a “los principios jurídicos de bien común que sustentan el régimen estatutario de derecho público” y “observar el principio de probidad administrativa”. El año 2003 través de la ley N° 19.896, Art. 5, comenzó a aplicar a este tipo de trabajadores las inhabilidades e incompatibilidades administrativas. A partir de entonces, quedan reguladas en la LBGAE: a) las condiciones que impiden ingresar a cargos en la administración del Estado; b) la obligación de declarar que no presentan inhabilidades para ejercer un cargo de este tipo; y c) la libertad de establecer otras actividades profesionales, industriales, comerciales u oficios que no perturben el fiel cumplimiento de sus deberes (Rajevic, 2017, p. 17).

En términos de remuneración, los contratos a honorarios pueden ajustarse o no a la escala de remuneraciones de la institución que integran. Hay contratos a honorarios asimilados a grado y a suma alzada. Los primeros ajustan el sueldo a uno de los grados de la escala remuneratoria de la institución, ocupando con ello un cupo de la dotación. Los segundos, pactan una cifra que no se vincula explícitamente con un grado de la escala de sueldos aplicable a la institución, no considerándose por lo tanto parte de la dotación del servicio. La mayor parte de los trabajadores a honorarios del sector público en todo caso corresponde a honorarios a suma alzada. Históricamente los honorarios asimilados a grado no alcanzan a constituir al 1% de la dotación de trabajadores a honorarios del sector público, tal como se puede observar en las estadísticas de recursos humanos que entrega la DIPRES (2016, 2017a).

Dentro de los contratados a honorarios, existe una categoría que se denomina “agentes públicos”¹⁶ que son asesores que cuentan con responsabilidad administrativa y, por lo tanto, pueden ser objeto de sumario administrativo. La cantidad de asesores a honorarios que puede tener la calidad de agente público en un servicio se establece año a año, mediante glosa presupuestaria.

Como se puede observar, la configuración regulatoria de los trabajadores a honorarios del Estado es compleja y se ve superada por la práctica permanente de este tipo de provisión en el sector público. Esto no deja de ser un aspecto en debate, ya que con ello se han ido aceptando relaciones de dependencia y subordinación bajo una figura de prestación de servicios. En el sector privado es el Código del Trabajo el que resuelve las situaciones que pudiesen ir más allá de la norma asumiendo la existencia de una relación laboral cuando se acredita la presencia de determinados requisitos. Rajevic (2017) señala que desde el año 2005 esto parece haber tomado un rumbo similar en el sector público, ya que se han acogido las demandas que alegaban la aplicación de este reconocimiento a los prestadores de servicios a honorarios desvinculados que llevaban más de un año trabajando en el mismo organismo. Esto, en la medida que se ha ido asumiendo el problema que supone el uso extendido de este tipo de contrato en el Estado.

Aunque aún parece lejos de resolverse esta materia en particular, a partir del año 2015 se han ido traspasando paulatinamente al régimen de empleo a contrata a personal contratado a honorarios que estén cumpliendo funciones administrativas habituales. A agosto del año 2017 se había proyectado la realización en el segundo semestre de dicho año de 8.000 traspasos, los que sumados a los traspasos ya realizados los años 2015 y 2016 llegarían a un total de 14.007 traspasos. En esta línea también se han ido estableciendo avances legislativos, como la definición de límites máximos de cantidad de honorarios a contratar por servicios y de procedimientos para la aplicación del Plan de Traspaso de Honorarios a la Contrata establecido en la Ley de Presupuestos (DIPRES, 2017b).

Regidos por Código del Trabajo

Recientemente, la ley ha autorizado la aplicación del régimen laboral del Código del Trabajo en el sector público para un reducido grupo de instituciones o incluso para ciertos grupos

¹⁶ Esta surgió de Presupuestos a propósito de los contratos de concesión de obras públicas extendiéndose luego a otros ámbitos.

trabajadores dentro de una institución. La Contraloría General de la República ha señalado a través de diversos dictámenes que este personal no pierde la condición de funcionario público por hecho de estar regido por el Código del Trabajo.

El Dictamen 11.889 de 2001 estableció que los empleados que se desempeñan en organismos que forman parte de la Administración del Estado revisten el carácter de servidores públicos, aun cuando no se les apliquen las disposiciones del Estatuto Administrativo, sino que sus respectivos contratos de trabajo y las normas aplicables al sector privado.

En estas condiciones, el Código del Trabajo pasa a tener el carácter de una especie de “estatuto jurídico de derecho público, en razón de la naturaleza del organismo y la especialidad del vínculo que existe entre ambos, por lo cual dicha legislación se aplica dentro del marco de principios y normas peculiares —en materia de investidura, de competencia y de responsabilidad, entre otras—, reconocidos por la Constitución Política, y que no tienen aplicación tratándose de relaciones laborales del sector privado” (DCGR N° 25.332/2008) (Rajevic, 2017, p. 18). La estructura jerárquica, así como el sistema de remuneraciones se rige por los principios de los funcionarios públicos, aunque no se adscriba necesariamente a uno de los sistemas de escala vigentes y se establezcan discrecionalmente las remuneraciones.

Ahora bien, que este tipo de trabajadores sean entendidos como servidores públicos no implica que se les aplique la regulación del sistema de carrera funcionaria ni de contrata para efectos de la provisión y desvinculación de los cargos. La selección se realiza de manera directa, sin necesidad de aplicar concurso público, aunque al igual que en el caso de las contrata recientemente se han establecido criterios para los procedimientos de selección en el paquete de normas de aplicación general publicado en noviembre del 2017 a través del Diario Oficial (Ministerio del Interior y la Seguridad Pública, 2017). Por su parte, la remoción se realiza por medio de las disposiciones del CT. Ahora bien, se reconoce responsabilidad administrativa para esta categoría y por lo tanto estos funcionarios pueden verse sometidos a investigaciones sumarias que den origen a sanciones o dar término al contrato. En ambos casos las medidas se adaptan a lo establecido por el CT bajo la figura del fin del contrato estipulado en el Art. 160 o las medidas disciplinarias establecidas por el Art.154 del mismo. (Ministerio del Interior y la Seguridad Pública, 2017)

2.2.3. Estructura de las remuneraciones

Sin duda la estructura de las remuneraciones de los funcionarios públicos regidos por el DL N° 249 de 1974, contribuye a complejizar la comprensión del fenómeno del empleo público. Revisemos primero la historia de este decreto, para comprender los objetivos a partir de los cuales se establece este sistema de remuneraciones para el sector público, para luego caracterizar y comprender su composición.

Historia del Decreto Ley N° 249 de 1974, que fija la Escala Única de Sueldos

El sistema de remuneraciones denominado Escala Única de Sueldos, fue establecido mediante decreto de ley durante la dictadura militar. Estos corresponden a “actos que dicta el Ejecutivo sobre materias propias de una ley, sin que intervenga para nada el Poder Legislativo” (Silva Cimma, 2009, p. 166). Si bien los decretos leyes son ampliamente reconocidos como inconstitucionales por la doctrina, el Congreso Nacional y los Tribunales de Justicia no han declarado su inaplicabilidad, en razón de que en el transcurso del tiempo produjeron efectos y crearon derechos y obligaciones fiscales y particulares.

Uno de los primeros objetivos planteados cuando se estableció este sistema, fue la regulación de las remuneraciones de los funcionarios públicos. La pretensión en esta materia fue uniformar los criterios aplicables a las remuneraciones del sector público. En esa época cada Servicio tenía su propia escala de remuneraciones, de manera que en 1973 “había 120 escalas distintas” (Junta de Gobierno, 1973a, 1973b). Según se desprende de los propios considerandos del referido decreto, los objetivos perseguidos con su dictación fueron: a) terminar con las diferencias que se anotan en las remuneraciones pagadas al personal que desempeña un mismo cargo, oficio o profesión en las distintas instituciones del sector público; b) definir clara y explícitamente la relación de remuneraciones que debe existir entre los diferentes cargos o escalafones de la administración pública, lo que obligará a que los cambios de remuneraciones de un grupo de funcionarios se evalúe en relación al resto del personal del sector público; c) simplificar los sistemas de pagos del personal público, con el objeto de evitar que mediante modalidades muy especiales se vean favorecidas instituciones o grupos de funcionarios; d) extender la aplicación de las normas del Sector Público en estas materias a otras entidades, en razón de su naturaleza, objetivos, financiamiento o gestión; y e) uniformar las jornadas de trabajo y algunos de los aspectos más distorsionados en materias de personal (Ministerio de Hacienda, 1973).

Ahora bien, se advierte difícil afirmar con precisión que los propósitos señalados se cumplieron con la aplicación y evolución que ha tenido la Escala Única, pero tal como se expone a continuación, la simplificación no es una característica que destaque en este sistema de remuneraciones del sector público.

Composición de la Escala única de Sueldos.

La estructura de las remuneraciones definida a través de la Escala Única de Sueldos se compone de un **sueldo base** y un conjunto numeroso de **asignaciones personales** de diverso tipo establecidas en la ley. Estas se asocian principalmente a los cargos, funciones y condiciones del desempeño del empleo que se realice. Entre estas se encuentran: la asignación de antigüedad, la asignación de zona, la asignación de movilización, la asignación por trabajos nocturnos o en días festivos, la asignación profesional, asignación de responsabilidad, función crítica, etc. Por último, desde el año 1998 se ha incorporado la **asignación por modernización** como un tercer componente de esta escala única de sueldos. Esta corresponde a una asignación por desempeño de carácter variable.

La Dirección de Presupuestos ha llegado a estimar que el conjunto de asignaciones o bonificaciones especiales que contempla la remuneración del trabajador público llega al 75% del monto que recibe mensualmente, siendo el sueldo base, sólo el 25% del total.

Un ejemplo de la composición de un sueldo definido por esta estructura, se puede observar en la siguiente tabla y describimos a continuación en base a lo establecido por Arguello & Maldonado (2016) y Cornejo & Cortés (Cornejo & Cortés, 2007):

Tabla 1: Composición de las Remuneraciones según la Escala Única de Sueldos.

1. Sueldo base	
2. Asignaciones personales	3. Asignación de modernización
Asignación de Antigüedad	Base para cálculo Modernización
Incremento DL 3.501/80, art 2°	Componente Base (15%)
Asignación profesional	Bonificación por desempeño institucional (7,6%)
Asignación de responsabilidad superior	Incentivo Colectivo (8%)
Asignación Dirección Superior	Bonif. Ley 20.717
DL 3551	
Ley 18717	
Asignación Ley 19.185, art. 18	
Bonificación Ley 18.566, art 3°	
Bonificación Ley 18.675, art 10	
Asignación de Zona (0%)	
Bonificación Zonas Extremas (Ley 20.212)	
Total Bruto Normal	
Total Bruto de la Remuneración (1+2+ 3)	

Fuente: Elaboración propia.

Componente 1: El **sueldo base** de los trabajadores del Gobierno Central está regulado en el artículo 1° la EUS del Decreto Ley N° 249, donde se establecen los grados y las rentas mensuales que reciben los funcionarios públicos¹⁷. El sueldo base está clasificado de mayor a menor renta, el grado más alto es el grado A, seguido por el B, C, 1A, 1B, 1C, y por los grados 2 a 31.

Componente 2: **Corresponde** a las **asignaciones personales y bonificaciones** que se han establecido en función de las características de los cargos, condiciones de ejercicio de estos y/o cuestiones relativas a la seguridad social. A las establecidas originalmente por el decreto que establece la Escala Única de Sueldo, se han ido incorporando nuevas asignaciones de este tipo. Las asignaciones que actualmente rigen como parte de este componente son:

- a) **Asignación de antigüedad:** corresponde al 2% sobre el sueldo base que se concede a los trabajadores de planta y contratados asimilados a grados por cada dos años de servicios efectivos en un mismo grado, imponible y tributable.

¹⁷ La norma general que regula las remuneraciones de los funcionarios del Gobierno Central es la Escala Única de Sueldos, existe una escala diferente para los organismos fiscalizadores, el sector municipal, el Poder Judicial y la Contraloría.

- b) **Incremento DL 3501/80 Art 2.:** corresponde a una bonificación compensatoria de los incrementos de cotizaciones en el antiguo sistema de pensiones.
- c) **Asignación Profesional:** se paga a todos los funcionarios públicos que trabajan en Ministerios, Subsecretarías y Servicios Públicos (regidos por el DL N° 249) que estén entre los grados A y 23 de la escala única de sueldos, que cumplan jornada completa de 44 horas semanales y que tengan un título profesional universitario otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por éste, de 8 semestres y 3200 horas independientemente del estamento al que pertenezcan.
- d) **Asignación de Responsabilidad Superior:** corresponde a una asignación que reciben los funcionarios entre los grados 1-A y 5, igual al 40% del sueldo base. Esta asignación está regida por el artículo 6° del Decreto Ley 1.770 de 1977 en el que se establece “una asignación de responsabilidad superior, no imponible, equivalente al 40% del sueldo base, a la cual tendrán derecho los funcionarios afectos a la escala única de remuneraciones ubicados en grado 4° o superiores, que ocupen cargos de Autoridades de Gobierno, Jefes Superiores de Servicios y Directivos Superiores. (exclusiva confianza).
- e) **Asignación de Dirección Superior:** regulada por el Art.1 de la ley N° 19.863, esta asignación es recibida por los cargos de Dirección Superior. Su cálculo se realiza sobre las remuneraciones de carácter permanente con los siguientes porcentajes: Presidente de la República (150%); Ministros de Estado, Director del Servicio Nacional de la Mujer y Presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (135%); Subsecretarios (120%); Intendentes (120%); Gobernadores (50%)
- f) **DL 3551:** (reemplazada por Ley 19.185)
- g) **Ley 18.717:** (reemplazada por Ley 19.185)
- h) **Asignación de la ley 19.185 art 18:** corresponde al conjunto de asignaciones reguladas por el artículo 18 de la ley N° 19.185, que reemplazan -para dichos grados- las asignaciones que antes se recibían por las asignaciones y bonificaciones establecidas en los artículos 1°, 3° y 11 del decreto ley N° 2.411, de 1978, en el artículo 36 del decreto ley N° 3.551, de 1981, y en el artículo 4° de la ley N° 18.717. Se establece según la siguiente clasificación: Autoridades de Gobierno y Jefes Superiores de Servicio (grados A, B, C, 1A, 1B, 1C, 2, 3, 4, 5); Directivos que perciben asignación Profesional (grados 1C, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18); Directivos que no perciben asignación profesional (grados 1C, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18); Profesionales (grados 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14,

- 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23); Técnicos, administrativos y auxiliares (grados 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31)
- i) **Bonificación Ley 18.566, Art. 3:** corresponde a una bonificación compensatoria de las cotizaciones para salud de monto variable según el grado de la EUS.
 - j) **Bonificación Ley 18.675, art 10:** corresponde una bonificación compensatoria para el financiamiento de las cotizaciones para pensión, de monto variable atendido el grado de la EUS.
 - k) **Asignación de Zona:** se otorga cuando para el desempeño de un empleo el trabajador público se ve obligado a residir en una localidad, comuna, provincia o territorio que reúne condiciones especiales derivadas del aislamiento o del costo de vida. Su monto se determina calculando los porcentajes que la ley señala para cada lugar, sobre una parte o la totalidad de las remuneraciones permanentes del respectivo trabajador y se devenga mientras éste conserve la propiedad de su empleo en dicho lugar.
 - l) **Bonificación Zonas Extremas (Ley 20.212):** corresponde a una asignación de monto diferenciado que se paga a los trabajadores públicos de Primera, Segunda, Décimo Primera y Décimo Segunda Regiones, así como en las Provincias de Palena, Chiloé e Isla de Pascua y en la comuna de Juan Fernández.

A lo anterior podrían agregarse aún las siguientes asignaciones: asignaciones de colación, de Movilización, de pérdida de caja, viáticos, cambio de residencia, trabajos extraordinarios, nocturnos, en días festivos y a continuación de la jornada, gastos de representación, entre otras.

Componente 3: corresponde a la **asignación de modernización** regida por la ley N° 19.553 de 1998, que corresponde a una bonificación por desempeño que se otorga a los funcionarios públicos independiente de la planta a la que pertenezcan, sean estos directivos, profesionales, administrativos u otros. A diferencia del componente las otras asignaciones generales y bonificaciones, esta asignación tiene una estructura variable compuesta por: a) un componente base; b) un incremento por desempeño institucional; y c) un incremento por desempeño colectivo. Las anteriores en cambio corresponden a asignaciones fijas ante todo evento y que no están ligadas al desempeño de los funcionarios y las instituciones.

Se devenga mensualmente, aunque su pago es trimestral, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

El componente base es de un 15% sobre el sueldo base y las asignaciones que se mencionan en el artículo 4º de la ley N° 19.553. El incremento de desempeño institucional es de un 7,6%, calculado sobre la misma base que para el caso del componente base, cuando el cumplimiento institucional sea igual o superior al 90% y del 3,8% cuando sea inferior al 90% pero igual o superior al 75%. El incremento de desempeño se concede a los trabajadores en relación al grado de cumplimiento de las metas. El porcentaje es del 8% cuando el cumplimiento sea igual o superior al 90% y del 4% cuando sea inferior al 90% pero igual o superior al 75%.

Analizaremos las implicancias de esta complejidad del sistema de remuneraciones en el capítulo 3, cuando revisemos los nudos críticos y líneas de desarrollo para el modelo de empleo público que presenta la Administración Central del Estado en Chile.

2.3. Derechos colectivos en el empleo público en Chile.

En lo que concierne a los derechos colectivos del trabajo, esto es, el derecho a sindicación, negociación colectiva y huelga, las relaciones laborales para el sector público han presentado tradicionalmente una estructura diferente a la del sector privado. Ello considerando que el Estado como empleador debe velar no sólo por las condiciones de trabajo de sus trabajadores, sino también por los intereses de la ciudadanía en general. Las decisiones que se toman en torno a las condiciones de trabajo y remuneraciones de los empleados públicos, conciernen no sólo a la organización para la cual estos trabajan, sino que a la ciudadanía en general, cuestión que durante mucho tiempo implicó que se delegarán estas decisiones exclusivamente al Estado.

Durante mucho tiempo en el sector dominó la doctrina de la soberanía del Estado, según la cual las condiciones laborales de los empleados eran definidas de manera unilateral. Esta doctrina se basa en la idea que el Estado es quien tiene la potestad de cuidar el bien común y se estructura en torno al sistema estatutario como modelo regulador del vínculo laboral. Tal como se analizó en la sección anterior, bajo esta estructura, el empleo público está sometido a un conjunto de normas establecidas por el Estado y que regulan su situación administrativa respecto a: a) el ingreso y requisitos para acceder a la función; b) los derechos de los funcionarios públicos; c) sus deberes y obligaciones; d) las materias de incompatibilidad que se imponen por razones de interés público; e) las responsabilidades que trae aparejada la función pública; y f) las modalidades de término de la función pública (Varas, 2016). La posibilidad del conflicto o de negociar las condiciones de trabajo con los trabajadores del sector público, no se considera

viable bajo este principio ya que se asume que debe primar la satisfacción del bienestar general de la ciudadanía frente a los intereses particulares de los trabajadores.

La mayor parte de los países occidentales no extendieron inmediatamente los derechos colectivos conquistados por los trabajadores del sector privado a los empleados del sector público. Incluso en países industriales con tradición de diálogo social como Francia, Finlandia y Suecia, los funcionarios públicos se demoraron en obtener los mismos derechos de asociación, negociación colectiva y huelga que gozaban los trabajadores del sector privado desde fines del siglo XIX. En las últimas décadas, esta tendencia se ha revertido al menos en parte importante de los países industrializados y se ha ido avanzando hacia el reconocimiento de estos derechos colectivos para los funcionarios públicos. Un rol central en este sentido cumple el reconocimiento de la lucha por el trabajo decente, cuyo objetivo es alcanzar empleos de calidad en el mundo globalizado. Se apunta por tanto a establecer estándares para que el trabajo se realice en forma libre, igualitaria, segura y humanamente digna, independiente del lugar donde se desarrolle el vínculo contractual (OIT, 2013, 2014). Esta doctrina reconoce el trabajo humano como uno solo y subraya la importancia que el Estado se someta a los principios fundamentales de la Constitución. También juega un rol fundamental la adopción de las convenciones internacionales que apuntan a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Específicamente el convenio 151, promulgado el año 1981, hace referencia a que la participación de los empleados públicos en la determinación de las condiciones y términos de su trabajo es clave para el desarrollo de un empleo público de calidad. Desde esta perspectiva reconoce el derecho de libertad sindical para el sector, mediante la promoción de la protección del derecho de sindicalización y de la adopción de procedimientos de negociación para determinar las condiciones de empleo¹⁸. Esto último bajo el principio del diálogo social que potencia el desarrollo del contractualismo en el sector público¹⁹.

Ahora bien, el reconocimiento e institucionalización de los derechos colectivos en el sector público no ha sido un proceso homogéneo en las distintas regiones. En Europa Occidental este

¹⁸ En cuanto a la negociación, en el Art.7 este convenio señala que los Estados miembros deben fomentar el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación, o cualquier otro método que permita a los representantes participar en la determinación de las condiciones de empleo. Como se puede apreciar, no hay una obligatoriedad para los Estados de reconocer el derecho a negociación colectiva en el sector público, sino que esta recae sobre la necesidad de establecer que garanticen a los empleados públicos participar de la determinación de sus condiciones de trabajo. Desde esta perspectiva, la negociación colectiva es una de las opciones a considerar.

¹⁹ En este párrafo tomamos algunas de ideas desarrolladas por Gutiérrez, Chamorro & Abarzúa en el artículo “Relaciones laborales en el Estado más allá de la regulación. Hallazgos derivados del caso chileno” que para la fecha de publicación de este estudio se encontraba en proceso de publicación en la revista Reforma y Democracia del CLAD.

proceso presenta mayores avances, mientras que en América Latina no se encuentra tan extendido. Con excepción de Argentina, Uruguay y Colombia, la mayor parte de los países de la región solo garantiza a los funcionarios públicos la posibilidad de organizarse. Pocos reconocen su derecho a realizar huelgas o poseen un marco regulatorio específico para la negociación en este sector, no obstante que en la práctica dicho derecho se ejerce de hecho (Rajevic, 2015; Villarroel, 2005).

En el caso de nuestro país, el reconocimiento formal de estos derechos es un tema presente en el debate. Por una parte, se reconoce la capacidad de los funcionarios públicos de organizarse, pero mediante una figura diferente a la del sector privado. Los funcionarios públicos organizados constituyen asociaciones de funcionarios, tal como lo establece la normativa promulgada el año 1994 sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado mediante la ley N° 19.296. Tanto en la CPR (Art. 19) como en el EA (Art. 84) se establece una prohibición para que los funcionarios públicos se vinculen a la acción sindical. En este último se señala que “los funcionarios públicos no pueden organizar o pertenecer a sindicatos en el ámbito de la Administración del Estado”. La ley por lo tanto regula las asociaciones de funcionarios de la administración del Estado y con ello reconoce el derecho vinculado al ámbito organizacional de la libertad sindical bajo una figura propia. El debate que se genera en este punto versa respecto a la pertinencia o no de establecer una figura distinta al sindicato para las organizaciones de trabajadores del sector público, aunque el modelo que sigue esta normativa es bastante cercano a lo que se establece para la sindicalización en el Código del Trabajo. Una parte de este debate tiene relación con la fragmentación organizativa en el sector público, ya que sólo aquellos funcionarios regidos por EA pueden organizarse en asociación de funcionarios. Los trabajadores en régimen de honorarios se asocian bajo la figura de sindicatos de trabajadores independientes constituyendo organizaciones diferentes. En todo caso, no hay duda alguna que el aspecto organizativo del derecho de libertad sindical del sector público chileno se encuentra reconocido normativamente.

Según los resultados de la primera ENCLACE²⁰ (Universidad Alberto Hurtado & Civil, 2017), el 98,3% de los servicios encuestados declara que cuenta con al menos una asociación de funcionarios en el nivel nacional durante el año anterior a la encuesta. También se analiza el

²⁰ La primera ENCLACE incluyó una muestra de 118 servicios públicos de la Administración Central del Estado y cubre el período agosto 2015 agosto 2016.

fenómeno emergente de las organizaciones de trabajadores a honorarios, donde un 22% de los servicios encuestados declara contar con organizaciones de este tipo. Por otra parte se observa que la forma de organización del sector público se caracteriza por presentar una baja unidad asociativa, ya que al menos 51,7% de los servicios señala que cuenta con dos o más asociaciones funcionando²¹. Ahora bien, esta característica se compensa con la fuerte unidad que hay entre las asociaciones en los servicios y los niveles organizativos superiores. Al respecto, la mayor parte de las asociaciones se encuentran afiliadas a estas instancias, siendo la afiliación a la ANEF (82,6%) y las Centrales Sindicales (48,8%) las principales²².

No sucede lo mismo con los derechos de acción sindical, que corresponden al derecho de negociación y huelga. Radicados en la costumbre, estos sí se desarrollan en la práctica, pero no cuentan con el mismo reconocimiento normativo que el derecho organizativo descrito. Se revisará a continuación, primero el aspecto normativo para luego analizar lo que efectivamente sucede en la práctica de las relaciones laborales del sector público en el país.

Respecto al derecho de negociación en el EA no existe normativa que lo autorice y por ello su reconocimiento está sujeto a interpretaciones jurídicas diversas. La CPR tampoco se refiere específicamente al tema de la negociación colectiva para los funcionarios del Estado, pero establece que “el ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (Art. 5). De esta manera, se estarían reconociendo indirectamente las disposiciones del convenio 151 de la OIT sobre sindicalización y negociación, pero no existe un marco regulatorio específico al respecto. Asimismo, no existe regulación que establezca el alcance y/o los procedimientos necesarios para que los trabajadores del Estado negocien, y esto ha sido materia de debate ya desde hace algunos años. Varios proyectos de reforma se han presentado al Congreso para institucionalizar la negociación colectiva en el sector, pero ninguno ha tenido éxito, ya que aún existen

²¹ Respecto a la división asociativa, resulta importante mencionar el caso del Sector Salud, donde el 94,1% de los servicios declara que posee dos o más asociaciones de funcionarios operando.

²² En este caso el comportamiento de salud también se diferencia del de los otros sectores, con un porcentaje más alto de unidad asociativa de las organizaciones con niveles superiores (96% con ANEF y 75% con Centrales Sindicales).

diferencias importantes entre los actores respecto al sentido que debería tener una reforma de este tipo (Rajevic, 2015)²³.

En el EA lo que existe es la formalización de la participación de los funcionarios públicos en algunas instancias permanentes de diálogo social, tales como el Comité de Selección para los Concursos de Promoción y la Junta Calificadora. También se establece la obligatoriedad de constituir un Comité de Higiene y Seguridad que, al igual que el sector privado, se rige por el mismo Decreto N° 54 de 1969 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Todas estas instancias cuentan con derecho a voz y voto de un representante de los trabajadores, que no necesariamente debe ser representante de alguna asociación de funcionarios. Las asociaciones de funcionarios por su parte, representadas por la organización con más afiliados, cuentan con un cupo con derecho a voz en la Junta Calificadora y en otras instancias reguladas por normativas específicas como son el Comité Bipartito de Capacitación, el Consejo Administrativo de los Servicios de Bienestar y el Comité de Buenas Prácticas Laborales²⁴.

Ahora bien, tal como ya lo hemos señalado, la ausencia de este marco regulatorio en Chile no ha impedido que las asociaciones de funcionarios negocien regularmente con las autoridades, cuestión que también queda demostrada en la ENCLACE (2017). Además de la negociación anual para el reajuste de los salarios que se realiza desde el año 1990 en la denominada Mesa del Sector Público, las organizaciones de funcionarios de los servicios del Estado negocian o establecen procesos de diálogo social con regularidad. Los datos de esta encuesta demuestran que un 86,4% los servicios han establecido mesas de negociación o de trabajo durante los 12 meses anteriores a la aplicación de la encuesta. Asimismo, el 98,3% de los servicios señalan llevar adelante reuniones o encuentros espontáneos con representantes de los trabajadores por fuera de las mesas de negociación o trabajo. De esta manera se observa que, más allá de la regulación, el diálogo está presente como una práctica permanente de gestión dentro de la Administración Central del Estado. También queda demostrado que la mayoría de los Servicios mantienen activos los órganos o comités permanentes. Según la misma encuesta el Comité

²³ Este párrafo toma algunas de ideas desarrolladas por Gutiérrez, Chamorro & Abarzúa en el artículo “Relaciones laborales en el Estado más allá de la regulación. Hallazgos derivados del caso chileno” que para la fecha de publicación de este estudio se encontraba en proceso de publicación en la revista Reforma y Democracia del CLAD.

²⁴ El Comité de Buenas Prácticas Laborales se constituye recientemente en torno al Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en el Desarrollo de Personas del año 2015. Este se encarga del plan de difusión del Instructivo Presidencial, elaborar el plan de trabajo para la implementación del Instructivo y participar en la elaboración de la política de desarrollo de personas en los Servicios.

Paritario de Higiene y Seguridad se ha reunido durante el año anterior a la aplicación de la encuesta en el 94,1% de los servicios encuestados y la Junta Calificadora en el 92,4% de los estos. El Comité Bipartito de Capacitación también se presenta activo en el 91,5% de los servicios, mientras que el Consejo Administrativo del Servicio de Bienestar y el Comité de Buenas Prácticas Laborales presentan un menor porcentaje de actividad con un 78,8% y 55,9% respectivamente. Por otra parte, si revisamos la evolución de la Mesa del Sector Público, podemos observar como paulatinamente se han ido ampliando los temas que se tratan en esta instancia. Ya no sólo se acuerdan temas relativos al aumento salarial y otras cuestiones remuneracionales como la definición del valor de las asignaciones, sino que también se negocian mejoramientos relativos a las condiciones de la carrera funcionaria y de trabajo. Los compromisos adquiridos se materializan mediante el envío de proyectos de ley al parlamento, la emisión de acuerdos administrativos y/o la constitución de mesas de trabajo²⁵.

Una de las complejidades que se observa en esta práctica de diálogo en los servicios públicos sin mediación de algún tipo de regulación, es la baja formalidad de los acuerdos alcanzados, tal como lo demuestran los datos de la encuesta. Si bien al momento de aplicar esta sólo un 2,9% de las mesas declaradas como concluidas reconoce no haber llegado a acuerdo, un 24,4% de estos corresponde a un acuerdo o protocolo de acuerdo firmado. Las restantes presentan acuerdos orales (21%) y acuerdos de otro tipo (10,2%). Esto da cuenta de la vulnerabilidad a la que se ve expuesta el cumplimiento efectivo de estos al no existir procedimientos que obliguen su cumplimiento. Por otra parte, el conocimiento de los acuerdos entre el nivel ministerial y los servicios alcanza un nivel importante, con un 49% de los servicios que reconocen la existencia de acuerdos suscritos a nivel sectorial entre el ministerio y representantes del personal de servicio respecto de las materias tratadas en las mesas de negociación o trabajo. Sin embargo, este tipo de articulación aún está ausente en poco más de la mitad de los Servicios. De este grupo de servicios un 4,2% no considera para nada estos acuerdos, mientras que el 22,9% de estos servicios lo considera sólo como referencia para la discusión. Un 47,9% considera dicho acuerdo como piso (mínimo o máximo) y un 14,6% lo toma como base para discutir su forma de aplicación o ejecución en el servicio. Estas cifras muestran la existencia de un importante margen de acción en los servicios respecto de los acuerdos que se establecen al nivel superior y al menos en un cuarto de estos los procesos de negociación se dan en completa independencia de los acuerdos establecidos a un nivel superior.

²⁵ Para más detalle ver <http://anef.universoweb.cl/contenido/noticia.php?varbajada=6805>.

Para el caso de la huelga, la legislación chilena sí presenta una regulación explícita. La CPR en su Art.19 prohíbe la huelga para los trabajadores del Estado y de los organismos públicos territoriales, aunque existen interpretaciones jurídicas que cuestionan la claridad de la Constitución a este respecto (Rajevic, 2015). Además, la huelga se encuentra prohibida mediante la ley N° 12.927 de Seguridad del Estado, la cual establece en su Art.11 que “toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los servicios públicos, o de utilidad pública, (...) y que produzcan alteraciones del orden público o perturbaciones en los servicios de utilidad pública o de funcionamiento legal obligatorio (...), constituye delito y será castigado con presidio o relegación menores en sus grados mínimo a medio”. Por último, el EA en su Art. 84 señala que los funcionarios públicos no pueden “...dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado”.

Tal como ocurre en el caso de la negociación, esto no significa que la huelga no exista en la práctica. Muy por el contrario, la tradición en este sentido también es amplia en el sector público, cuestión que se puede ver en los datos de los últimos Informes de Huelgas del Observatorio de Huelgas Laborales (OHL, 2017) que mide éstas bajo un concepto amplio y no restrictivo, como sucede en la regulación de la huelga para el sector privado en nuestro país. Para el OHL, la huelga correspondería a toda disrupción deliberada del proceso de trabajo, organizada por un grupo de trabajadores/as, para el logro de una reivindicación común. De las 462 huelgas que registra este informe para el año 2016, 128 corresponden al sector público, lo que constituye 27,7 % del volumen total de las huelgas en el país. Si bien el porcentaje es menor que las del sector privado, la cantidad de trabajadores involucrados es ampliamente superior a la de los trabajadores involucrados en las huelgas del sector privado, cuestión que se explica por la mayor tasa de afiliación a organizaciones que se presenta en este sector. Así se señala en este informe que considera los datos del Anuario Estadístico 2015 de la Dirección del Trabajo. Este indica que el 50% de los funcionarios públicos participa de una asociación, mientras que sólo el 12,9% de los/as trabajadores/as del sector privado se encuentra sindicalizado.

Queda de manifiesto que el debate en esta dimensión es amplio. Actualmente se reconoce la necesidad de alcanzar un mayor contractualismo en el desarrollo de las relaciones laborales en el sector público con el fin de avanzar hacia el trabajo decente y promover mejores condiciones para el diálogo social en el país. Se reconoce así la importancia de incorporar regulaciones que

avancen en el resguardo de los derechos colectivos de negociación y huelga en el Estado, aunque aún no existe claridad entre los actores respecto a cómo se debería abordar esto. Una de las razones que explica esto es que en el caso de nuestro país la regulación de los derechos colectivos del sector privado no representa necesariamente un buen modelo a seguir ya que se ha diagnosticado que su carácter altamente restrictivo limita el ejercicio efectivo de estos derechos que constituyen el principio de la libertad sindical. Este punto será posteriormente retomado con mayor profundidad, en el capítulo final sobre los nudos críticos y desafíos para el empleo público en Chile hacia el 2030.



CAPITULO 3. HACIA UN EMPLEO PÚBLICO PARA CHILE

3.1. Nudos críticos

Con todo lo anterior, queda en evidencia la enorme complejidad que presenta el modelo de empleo público en Chile. Su configuración actual depende en gran medida de las exigencias que se han ido imponiendo al clásico sistema burocrático para adaptarse a las transformaciones que el Estado ha experimentado durante las últimas décadas. La adopción de un modelo de estado subsidiario, el avance de las reformas de corte gerencialista y la creciente exigencia de la ciudadanía por mayor celeridad, transparencia y participación en las materias de la función pública han generado la intervención de este en distintas dimensiones.

En concordancia con la complejidad del marco institucional del empleo público en el país, así como las características propias de la región latinoamericana, esto no necesariamente ha sido resultado de un proceso de planificación central, sino que se han ido superponiendo entre sí las distintas modificaciones legales, institucionales, políticas y prácticas que constituyen lo que se conoce como proceso de modernización del Estado. Como era de esperar, se ha ido estableciendo un escenario lleno de mixturas, matices e incluso contradicciones, que no siempre se logran integrar a cabalidad entre sí y que continúan planteando importantes desafíos a futuro. Es por ello que resulta fundamental analizar los nudos críticos que actualmente existen en este contexto e indagar en las posibilidades de desarrollo para enfrentarlos con una perspectiva de largo alcance.

Dicho análisis resulta de vital importancia para avanzar en el camino de promover el Trabajo Decente, desafío establecido a través de los convenios internacionales de la OIT desde el año 1998 y que ha sido ratificado por nuestro país, estableciéndose a lo largo de estos años diferentes agendas de trabajo en esta línea. Recientemente, la promoción de este principio se ha ratificado en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible aprobada en septiembre de 2015 en la Cumbre de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, cuestión que confirma su trascendencia más allá de los ciclos de gobierno y que permite situar este principio como horizonte de largo plazo en los temas que aquí competen relativos al empleo público.

En esta línea, se identifican las siguientes cuestiones:

Obsolescencia de la estructura de empleo definida por Estatuto Administrativo e incumplimiento de la excepcionalidad del trabajo a honorarios.

El empleo público en Chile ha ido adquiriendo una mayor complejidad en su composición, superando los límites establecidos originalmente por el modelo que lo estructura. Es un hecho que los Estados se han ido adaptando a la crítica por la extrema rigidez del clásico sistema de carrera basado en el modelo burocrático weberiano, mediante la adopción de modelos de empleo mixtos. Pero en el caso de Chile, más que una mixtura de modelos, lo que se ha ido produciendo es un abordaje de esta crítica por medio del uso en la práctica de las tipologías secundarias de la contrata y a honorarios, que han sido originalmente pensadas para el cumplimiento de labores de carácter específico y esencialmente temporales.

Si bien la regulación en Chile siempre ha considerado distintos tipos de contratación para completar la dotación de funcionarios estimada como necesaria para el correcto funcionamiento del servicio público, al revisar la evolución del empleo en la administración central del Estado es posible observar que se ha ido deformando la estructura original en la que estas fueron diseñadas. Esto ha generado una situación de desigualdad de derechos que afecta a ambos grupos, aunque de manera más significativa a los trabajadores a honorarios, y que actualmente constituye uno de los principales desafíos para el mejoramiento de la calidad del empleo en el sector público.

Esta adaptación funcional que se ha ido realizando al contexto actual, se observa en la composición que configura el aumento del empleo público que se produce entre los años 2006-2016. Tal como hemos visto en el gráfico 3 del capítulo 1, durante este período no aumenta la dotación de planta, sino que principalmente la de contrata, seguida por la de honorarios. Ahora bien, si observamos la información respecto a los cargos de planta vacantes descrita en el apartado 2.2.1, se confirma que el aumento de estas tipologías corresponde a un proceso de vaciamiento parcial de la planta. Es decir, los cargos de planta vacantes no se utilizan, sino que se van traspasando para la incorporación de funcionarios a contrata principalmente y a honorarios en menor medida.

Pero ¿por qué utilizar cargos de otro tipo cuando existen puestos de planta disponibles? Responder a esta pregunta puede dar luces sobre cuáles son los puntos críticos que deforman el funcionamiento del modelo de empleo público que existe hoy en el país y permitirá pensar propuestas de desarrollo para adaptarlo al contexto actual. Para ello se analizará la situación

frente a los principales argumentos que se han utilizado para criticar la rigidez del sistema de carrera sobre el cual se ha basado el modelo de empleo público en Chile.

Una primera crítica se refiere a las bajas tasas de reemplazo que se producen con el sistema de carrera. Este es uno de los aspectos que sí ha sido abordado a través de la aprobación de diversas leyes de incentivo al retiro. Entre estas se encuentran: a) la ley N° 20.305 de Incentivo al Retiro el año 2008, que fue posteriormente modificada por las leyes N° 20.636 el año 2012 y N° 20.403 el año 2009; y b) la ley N° 20.948 del año 2016 mediante la cual se establece un plan de retiro voluntario que contempla una bonificación adicional, un bono por antigüedad y un bono por trabajo pesado para los funcionarios y funcionarias, al mismo tiempo que modifica la ley N° 19.882 en lo relativo a la bonificación por retiro. Estas buscan promover el retiro voluntario de los funcionarios públicos, mejorando las condiciones para ello y enfrentando lo que los gremios denominaron el “daño previsional” de quienes egresan del servicio público.

Pero el valor de esta ley trasciende el tema de las bajas tasas de reemplazo que se producen en nuestro sistema de carrera. Si bien mediante ella se aseguran mejores mecanismos de egreso de la función pública para evitar el anquilosamiento de las plantas funcionarias por vía de estimular y facilitar el retiro de las personas en edad de jubilar, las cifras respecto a los cargos de planta vacantes nos indican que los cupos que se generan en los puestos de planta no están siendo utilizados. Este por lo tanto no es el principal problema que justifica el uso de las otras tipologías de contratación en el actual modelo de empleo público en Chile. En este sentido, estos datos muestran que el problema de la poca flexibilidad del sistema de carrera funcionaria en nuestro país tiene relación con otros aspectos que serán analizados a continuación, como la existencia de barreras vinculadas a la asignación de grados y la excesiva burocracia en los procedimientos concursales de reclutamiento, selección y promoción de los cargos de planta.

El segundo aspecto que se señala como crítico del sistema de carrera es la existencia de barreras vinculadas a la asignación de grados definida por las leyes de planta, ya que el valor remuneratorio de los grados de los cargos vacantes sería el que determina las condiciones para la promoción de los funcionarios de un servicio y/o para el ingreso de un nuevo funcionario a un cargo de planta²⁶. Esto no siempre coincide con el perfil de los cargos requeridos por el servicio

²⁶ Recordemos que los cargos de planta vacantes en primera instancia se ocupan por vía de la promoción y/o ascenso, y posteriormente por concurso en caso de no asignarse por esta vía. Para más detalles ver apartado 2.2.2.

público, generando un problema de gestión y desarrollo de personas que se resuelve vía reasignación presupuestaria. Considerando que la definición de los grados asociados a los cargos de planta es fija, pero el presupuesto asignado a estos cargos no lo es, la liberación de cargos de planta permite reasignar presupuestos de remuneración para otros cargos vinculados a la modalidad de contrata, para la contratación de suplencias o reemplazos e inclusive para la modalidad de honorarios. Esto permite a los servicios públicos ir acomodando las condiciones de remuneración al perfil de los puestos de trabajo requeridos en función de las nuevas tareas que va emprendiendo y le permite enfrentar el problema de la rigidez asociada a la estructura de remuneraciones definida por la ley de plantas.

En otro punto se analizará el nudo crítico vinculado a la estructura de las remuneraciones en particular, pero lo importante a destacar con este análisis es que la discusión respecto a la flexibilidad o rigidez del sistema de carreras no se puede agotar en el debate sobre la disponibilidad de cargos de planta, sino que debe incorporar otras cuestiones de orden salarial y de gestión de personas en el sector público.

Un tercer aspecto de las críticas al sistema de carrera que nos resulta útil para analizar la situación de Chile respecto a la obsolescencia del modelo de estatuto administrativo que actualmente rige, es el de la excesiva burocracia en los procesos de reclutamiento, selección y promoción a los cargos de las plantas de los servicios. Si bien los procedimientos concursales para el ingreso y la promoción a los cargos de planta del sector público permiten llevar adelante los principios del sistema, es un hecho que en la práctica su aplicación implica una serie de pasos administrativos que demoran el proceso, de tal manera que los servicios públicos se ven incentivados a utilizar otras alternativas para dar celeridad a la provisión de cargos. En algunos casos porque el cargo que se debe dotar es de carácter estratégico y su provisión debe resolverse rápidamente. Este análisis resulta importante no sólo para referirnos a las dificultades asociadas a la gestión de estos procesos, sino también para observar cómo la existencia de sistemas de contratación paralelos y no integrados han ido deformando en la práctica la estructura original del modelo.

Por último, se identifica el problema de la falta de mecanismos de movilidad horizontal que presenta nuestro modelo de sistema de carrera. Cuando un funcionario público de planta busca cambiarse de servicio o bien moverse al interior del servicio para asumir nuevas responsabilidades y/o percibir una mayor remuneración que su planta de origen, debe salir

temporalmente de la planta y utilizar un cargo de contrata. Aunque este procedimiento está regulado por el artículo 87 del EA, que permite conservar la titularidad en el cargo de la planta, se puede apreciar una vez más como la existencia de diferentes categorías de empleo en nuestro país opera de manera poco integrada.

En definitiva, queda demostrado que la falta de integración entre las distintas tipologías de contratación de funcionarios constituye el principal desafío que enfrenta hoy el modelo de empleo público en Chile. La existencia paralela y diferenciada de varias estructuras genera problemas en el nivel de la calidad del empleo público, provocando inequidades en las condiciones de las distintas categorías. El debate respecto a cómo debería enfrentarse esta situación es amplio y se pueden proyectar posibilidades de desarrollo en distintos niveles de intervención, tal como se verá en el próximo apartado de este capítulo.

Ahora bien, en el caso del aumento de la dotación de trabajadores a honorarios en el Estado, se presenta un problema de incumplimiento de las definiciones que corresponden a este tipo de trabajo. Hemos visto en el apartado 2.2.2., que el EA contempla la figura del contrato a honorarios para contar con la asistencia calificada y específica de personas. También que a diferencia de la regulación que presenta el trabajo a honorarios en el sector privado, el sistema de contratación a honorarios del sector público está definido para llevar adelante tanto “labores accidentales y no habituales de la institución” como “cometidos específicos”, incluyendo en este último caso labores que se extienden en el tiempo pero que se caracterizan por ser “concretas, puntuales, individualizadas en forma precisa y circunscritas a un objetivo especial”. La evidencia permite aventurar la hipótesis que en la práctica esas determinaciones, al menos en algunos sectores y/o servicios públicos en particular, se superan y el trabajo a honorarios se incorpora como estrategia de dotación de funcionarios públicos. En este caso, más que la integración de este tipo de trabajo al modelo de empleo público, se considera que corresponde avanzar hacia el cumplimiento de la norma para que el trabajo a honorarios opere según la excepcionalidad para la cual fue establecido. Este es, probablemente, uno de los principales desafíos a asumir por el Estado respecto a la compleja situación que presenta el empleo público debido a la extensión del uso inadecuado de esta figura.

La situación de precariedad laboral que enfrentan las personas en esta categoría de trabajo, relativa a las desiguales condiciones de trabajo y empleo que presentan en relación con los funcionarios de planta y contrata, debe ser enfrentada en el mediano y largo plazo por la vía de

la regulación del uso de la categoría de trabajo a honorarios en el sector público. Esto sin perjuicio que pueda establecerse un plan de normalización gradual que contemple varias etapas y por lo tanto se adopte simultáneamente mejoras en las condiciones para esta categoría²⁷. Al respecto resulta especialmente preocupante que la sobre utilización de la categoría a honorarios implica que las personas que trabajan bajo esta modalidad se encuentran cumpliendo labores de la función pública, sin que medie la asignación de las protecciones y responsabilidades vinculadas al ejercicio de esta. Se advierte que esta es una de las cuestiones críticas que debe ser abordada en este proceso de transición hacia la regularización.

Derechos colectivos y aseguramiento de estándares mínimos.

El debate respecto al desarrollo de los derechos colectivos en el sector público, gira en torno a la conveniencia de reconocer los derechos de negociación y huelga en el Estado, así como a las posibilidades de regulación tanto para el ejercicio de dichos derechos como los respectivos deberes desprendidos. El derecho a la organización se encuentra cubierto a través de la ley de asociaciones del año 1994, pero no sucede lo mismo con estos. La negociación no se encuentra reconocida en la regulación, aunque hemos visto que la práctica es frecuente y existe una cultura de diálogo y participación muy arraigada en el sector público. Si bien se reconoce la necesidad de mejorar las condiciones de esta a fin de alcanzar mejores estándares en el desarrollo de las relaciones laborales en el sector público y avanzar hacia el trabajo decente, no existe acuerdo entre los actores tanto gubernamentales como gremiales respecto a que la regulación sea el mejor camino para asegurar esto. Una de las razones que explica este disenso, es que en el caso de nuestro país la regulación de los derechos colectivos del sector privado no ha representado un buen modelo a seguir ya que distintos estudios y diagnósticos han concluido que su carácter es altamente restrictivo, lo que ha limitado el ejercicio efectivo de los derechos que constituyen el principio de la libertad sindical, sin perjuicio de los avances que en esta línea se producen a partir de la última reforma laboral del año 2016. Desde esta perspectiva, más que asegurar en detalle los procedimientos de negociación que se deben llevar a cabo en el sector público, el desafío es el de asegurar una mayor formalización, seguimiento y cumplimiento de los acuerdos adoptados, junto con promover el desarrollo de mejores condiciones institucionales para la gestión de las relaciones laborales en el Estado.

²⁷ Cabe señalar que durante el segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet se llevó a cabo un Plan de Traspaso de Honorarios a la Contrata 2014-2018, comprometiéndose el traspaso a la calidad jurídica de contrata de un número aproximado de 14.000 trabajadores a honorarios.

Actualmente el ámbito más problemático en nuestro país para el desarrollo de los derechos colectivos en el sector público es el de la huelga, ya que ésta no sólo no se encuentra reconocida, sino que está prohibida por ley. Si bien de hecho esta prohibición no se hace efectiva, siendo una práctica frecuente en el sector público tal como lo demuestran las paralizaciones nacionales de carácter anual motivadas por el reajuste presupuestario, esta medida se encuentra totalmente fuera de la normativa internacional suscrita por nuestro país. En este sentido, el desafío no es sólo lograr los acuerdos tendientes a derogar dicha prohibición y reconocer el derecho a huelga en los sectores de la administración central en las que aplique, sino que incorporar aquellas definiciones que nos permitan cumplir los estándares mínimos reconocidos por la OIT, tal como la definición de los servicios mínimos y formas de conciliación. Esto en la línea de evitar que el ejercicio del derecho a huelga en el país signifique un deterioro del cumplimiento de la función pública, en virtud del negativo impacto en las prestaciones y servicios exigidos por la ciudadanía, haciendo necesario abordar y consensuar las distintas opiniones encontradas en torno al derecho a huelga para este sector.

Es importante destacar que el que la huelga no se encuentre reconocida formalmente responde también a una cuestión cultural que tiende a obviar la existencia de conflictos en la relación laboral y en cuya superación es posible y necesario avanzar. El reconocimiento del conflicto y de mecanismos que permitan promover la conciliación, resulta fundamental para la buena salud de las relaciones laborales en el país. Asimismo, el desarrollo de mejores condiciones institucionales para la gestión de las relaciones laborales en el Estado que se han mencionado, resulta un desafío fundamental a abordar en esta línea.

Complejidad de la estructura de remuneraciones.

Sumado a las características de las modalidades contractuales que se han analizado, la estructura de las remuneraciones de los funcionarios públicos actúa como un factor que contribuye a aumentar la complejidad del sistema de empleo público en Chile.

Tal como se ha visto, antes de la dictación del DL 249 que fija la Escala Única de Sueldos, el sector público se caracterizaba por la existencia de grandes diferencias en materia de remuneraciones, incluso para un mismo trabajo dentro de un mismo servicio. Eso fue lo que pretendió corregir dicho cuerpo normativo, tal como se declara en el Art.2 de este Decreto. Se buscó fijar las remuneraciones del sector público con un criterio único para eliminar los problemas de “injusticias sociales, desmotivación de los funcionarios afectados por tratos

discriminatorios, y baja en el rendimiento y productividad de la Administración Pública y simplificar los sistemas de pagos del personal público”. Sin embargo, este sistema, está lejos de poder ser catalogado como un sistema simple y claro, ya que actualmente la estructura de la remuneración se compone en su mayor parte por las asignaciones personales vinculadas a las características del cargo y condiciones de ejercicio del mismo.

Entonces si bien se esgrimió como argumento en su momento que este sistema permitiría definir clara y explícitamente la relación de remuneraciones que debe existir entre los diferentes cargos y escalafones de la administración pública, en la práctica esta definición aplica a un porcentaje menor del sueldo. En este sentido, la pertinencia de derivar las remuneraciones relativas a las características de un cargo a un sistema de asignaciones que constituyen un aspecto complementario del sueldo aparece como un tema de análisis importante. En su nivel estructural, este análisis supera las posibilidades del presente documento, pero queda planteada la interrogante sobre en qué medida este modelo de remuneraciones permite adaptar los sueldos del Estado en vista a lograr un empleo público de calidad acorde con las exigencias del trabajo decente que hoy se establecen como horizonte.

Ejemplo de ello es el de la asignación profesional, introducida en el sistema de remuneraciones del sector público con posterioridad a la entrada en vigencia del DL 249, destinada básicamente a incrementar la remuneración del personal profesional. Cuando se implementó, se señaló que “el sector público se está quedando con los peores profesionales del país. Los buenos se están yendo al sector privado” (Junta de Gobierno, 1974). Ahora bien, la asignación profesional no se paga únicamente a los funcionarios públicos que se desempeñan en el estamento profesional, sino también a los funcionarios públicos que, poseyendo un título profesional habilitante, se desempeñan en los estamentos técnico, administrativo o auxiliar y cumplan los demás requisitos legales. Entonces ¿cuál es el sentido de esta asignación?, ¿cumple un rol diferencial en un contexto en el que se ya se ha avanzado en el proceso de profesionalización del sector público? En definitiva, vale la pena analizar si en la definición de asignaciones como esta, se ha ido perdiendo el propósito original de mejoramiento de la gestión institucional del Estado.

Por otra parte, se destaca aquí la discusión específica respecto a la bonificación concerniente a la asignación de modernización. A diferencia de las asignaciones personales al cargo, esta ha nacido como una herramienta para incentivar la gestión y mejorar el desempeño en este ámbito, pero con el tiempo ha ido adquiriendo una incidencia creciente en la renta permanente de los funcionarios. El debate en este punto es respecto a si ha ido perdiendo o no su función ya que

se ha ido configurando como un componente estable de la remuneración, naturalizando su asignación y disminuyendo su capacidad de incentivar desempeños destacados por parte de los funcionarios de los servicios públicos. Esto requiere repensar la relación entre modernización de la gestión pública y gestión de personas en el Estado (DIPRES; BID; CSP, 2016). El desafío que aquí se plantea tiene relación con cómo mejorar o repensar la formulación de los incentivos para promover un mejor desempeño de la función pública y surge la pregunta sobre si el incentivo económico es la única fórmula para ello. Ello no significa que esta no constituya una buena herramienta, pero merece la pena repensarla e integrarla a otras herramientas de promoción del desempeño, tal como son las calificaciones. Al respecto también aparece como un desafío mejorar las prácticas de aplicación del sistema de calificaciones que hoy día no cumple la función de control del desempeño para el cual fue diseñado. En esta línea, destacan los esfuerzos realizados por el Servicio Civil desde el año 2008 y reforzados por el Instructivo Presidencial del año 2015, brindando asistencia técnica para la actualización de los reglamentos especiales de calificación y la generación de procedimientos de gestión del desempeño por parte de los servicios públicos, de forma de incentivar que la calificación sea parte de un proceso que se vincule efectivamente al sistema de gestión del desempeño de los funcionarios públicos.

Por último, otro de los argumentos que se utilizó durante la implementación de este sistema fue que se simplificarían los sistemas de pagos del personal público. Este argumento tiene sentido considerando que anteriormente las escalas de remuneraciones eran establecidas en el nivel de servicios, pero en la práctica el objetivo de simplificar los procesos no se ha cumplido. Lo que ha sucedido es que ha cambiado la forma de este problema y la complejidad del que hoy rige, recae sobre una mayor carga en la labor administrativa. La estructura que presenta el actual sistema de escala única de sueldos, así como otros elementos de la gestión de personas vinculados a la estructura del sistema burocrático reporta una alta demanda de labores de carácter operativo y administrativo a las áreas de gestión de personas, cuestión que resulta problemática si se considera que hoy día es importante que estas unidades asuman labores estratégicas y de soporte del desarrollo de personas en los servicios públicos, tal como se abordará a continuación.

Unidades de gestión de personas

Aunque existe una agenda digital del Gobierno, que se orienta a los servicios que el Estado entrega a los usuarios externos, todavía muchas unidades y departamentos de gestión de personas tienen sistemas informáticos desactualizados, no integrados o que atienden

parcialmente los procesos. Esto implica la necesidad de contar con personal administrativo que debe realizar manualmente una serie de procesos cotidianos tales como el control de asistencia y la recuperación de licencias, entre otros varios.

Si bien esto puede parecer de baja relevancia, en la realidad concreta de los servicios públicos las unidades de gestión de personas cuentan con una alta carga administrativa. Además de las labores propias de la gestión de personas, estas deben responder permanentemente ante las Unidades de Auditoría y del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), sobre cuestiones como -entre muchas otras- los descuentos realizados al personal por ausencias y atrasos²⁸. Sin embargo, habitualmente no se cuenta con programas informáticos que ayuden a llevar un control certero y diario de esta información. En este sentido, aún muchos de los actos administrativos que se pronuncian sobre las situaciones del personal se realizan manualmente y en papel.

Sumado a lo anterior, las unidades encargadas de gestión y desarrollo de personas deben entregar periódicamente una serie de informes: Informes Trimestrales de Dotación de Personal que deben enviarse a la Dirección de Presupuestos; Informes Trimestrales del personal contratado bajo la modalidad de honorarios a suma alzada que deben enviarse al Servicio Civil; Informes sobre austeridad, probidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos e informes sobre Procesos de Gestión de Riesgos que deben enviarse al CAIGG. Se suma a ello la obligatoriedad de registro en otras plataformas dispuestas por el Servicio Civil para determinados procesos vinculados a la gestión de personas, tales como el Portal de Empleos Públicos para la difusión de ofertas laborales en el sector público, o el Sistema Informático de Capacitación (SISPUBLI) para el ingreso y procesamiento de información relacionada a la capacitación institucional.

Como puede advertirse, la multiplicidad de requerimientos de información sobre los funcionarios que se desempeñan en los servicios públicos por parte de diversas instituciones vinculadas con las materias del empleo público que fueron descritas en el apartado sobre el marco institucional, desvían recursos de las unidades de gestión de personas factibles de reorientarse a funciones de mayor relevancia estratégica. Resulta por ende indispensable uniformar el contenido y formato de la información solicitada por los organismos externos, pudiendo disponerse incluso

²⁸ El Art. 72 del EA señala expresamente que por el tiempo durante el cual no se trabaje efectivamente no pueden percibirse remuneraciones, salvo que se trate de las situaciones previstas en dicho Estatuto como, por ejemplo: licencias médicas, feriados, permisos con goce de remuneraciones, etc.

de una especie de ventanilla única donde subir un único informe trimestral con toda la información requerida de donde otros organismos fiscalizadores tomaran la información necesaria.

El propósito de todas estas medidas debería ser uno solo: descargar a las unidades de gestión de personas del cúmulo de funciones administrativas manuales a que están obligadas en la actualidad, para que el personal de ellas pueda efectivamente dedicar la mayor parte de su jornada al cumplimiento de aquellos desafíos estratégicos de largo plazo que impactan en la gestión de personas y que están contenidos en los instructivos presidenciales y en las orientaciones de la OIT. Si se contara con este tipo de herramientas, se reducirían costos y tiempo en el procesamiento de la información y además, ésta sería de mejor calidad, favoreciendo la coordinación de los distintos organismos vinculados al empleo público en Chile, al disponer de información consolidada para el cumplimiento de sus respectivas funciones institucionales, tal como se verá a continuación.

Ahora bien, la optimización de los mecanismos de registro sobre personas en los servicios públicos y la disposición de recursos no garantizan por si mismos el posicionamiento estratégico de estas unidades. Estas deben transitar a un nuevo rol y actuar no sólo como una unidad administrativa, sino como gestoras de las políticas de desarrollo de personas tal como se ha impulsado desde la emisión del Instructivo Presidencial de Buenas Prácticas Laborales en el Desarrollo de Personas del año 2015.

En definitiva, el análisis y revisión de la estructura actual del sistema de remuneraciones, así como una profunda intervención en las unidades de gestión de personas, permitirá identificar nudos críticos de carácter estructural y que merecen un análisis más profundo de los mismos. Como puede advertirse, esta labor no es exclusiva de una sola institución, sino que involucra una correcta coordinación entre los lineamientos futuros que pueda desarrollar la Dirección de Presupuestos en lo referente a la modernización del sistema de remuneraciones, con la asistencia técnica y ejercicio del rol rector que pueda desplegar el Servicio Civil en los servicios de la Administración Central del Estado y sus respectivas unidades o áreas de gestión y desarrollo de personas. A lo anterior se suma la necesaria coherencia en el ejercicio de control interno y de fiscalización que deban ejercer tanto el CAIGG como la propia Contraloría General de la Republica, en lo que refiere a materias vinculadas al empleo público. En definitiva, depende estrechamente de las posibilidades de articular las instituciones a cargo de las materias del empleo público bajo un modelo integral de gestión de personas para el Estado.

Articulación de un modelo integral de gestión de personas en el Estado.

Como ha sido señalado, se observa que la competencia en asuntos sobre el empleo público en Chile se encuentra a cargo de distintas instituciones. Aunque evidentemente esta no es la arquitectura institucional ideal, en la práctica los distintos aspectos que configuran las materias de empleo público en nuestro país son de competencia de distintas instituciones, haciendo que su centralización en una sola institución aparezca como algo difícil de alcanzar. Esto implica asumir el desafío de articular el sistema a partir de la coordinación interinstitucional, para lo cual resulta útil potenciar que una institución especializada en los asuntos del empleo público se haga cargo de esta labor. Con la instauración del Servicio Civil el año 2003, se ha ido configurando en el país una institucionalidad responsable de las políticas de gestión y desarrollo de personas, aunque la institución que cuenta con la mayor cantidad de competencias en materias de administración de personal sigue siendo el Ministerio de Hacienda a través de la DIPRES. En este sentido, es posible apreciar que la lógica de control del gasto público es la que establece las prioridades de desarrollo en este, lo que limita el ejercicio de las funciones que posee el Servicio Civil en materias de gestión y desarrollo de personas.

Sin duda esto es un punto crítico de desarrollo en materias de empleo público. El desafío mayor al respecto es la centralización de las labores de definición de políticas y coordinación interinstitucional. En esta línea, el año 2012 el Servicio Civil da un primer paso al establecer el modelo de gestión de personas para la Administración Central del Estado, brindando un marco conceptual para integrar los distintos niveles jerárquicos junto con fortalecer la capacidad de los servicios públicos en el desarrollo e implementación de políticas y prácticas de gestión de personas mediante la definición de procesos, componentes, indicadores y niveles de desempeño. A esto se le suma la definición de una serie de orientaciones técnicas para el diseño e implementación de productos vinculados a la gestión y desarrollo de personas en los servicios públicos, establecidos a partir del Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en el Desarrollo de Personas en el Estado dictado el año 2015.

Pero el alcance de estas iniciativas se vio limitado porque las atribuciones del Servicio Civil no eran de carácter vinculante, restringiéndolas únicamente a la entrega de orientaciones técnicas para las unidades de gestión de personas con las cuales se vinculará. El año 2016 con el establecimiento de la Ley N° 20.955 se avanza en esta línea, ya que se define a esta institución como una autoridad en materia de gestión de personas en el Estado otorgándole un nuevo rol

rector que la faculta para impartir normas de aplicación general en materia de gestión y desarrollo de personas.

La definición del rol rector viene a consolidar esta tarea de coordinación de procesos y establecimiento de políticas que vienen cumpliendo el Servicio Civil desde que su origen y podría constituir el momento clave para enfrentar el desafío respecto a la centralización de las labores de definición de políticas y coordinación interinstitucional en materias de empleo público. En abril del año 2017 ya fue aprobado el primer paquete de normas en estas materias, publicándose en noviembre del mismo año en el diario oficial normas vinculadas a las siguientes materias: a) estructura y estándares de las Áreas de Gestión y Desarrollo de Personas; b) políticas de gestión y desarrollo de personas; c) cumplimiento de estándares en procesos de reclutamiento y selección; d) concursabilidad y carrera funcionaria; e) cumplimiento de estándares en programas de inducción; f) gestión de prácticas profesionales; y g) ambientes Laborales y calidad de vida laboral.

Dada la relevancia de este nuevo rol, así como la emisión del primer paquete normativo con toma de razón por parte de la Contraloría General de la Republica, se abre como desafío la configuración de un modelo integral en el cual concluyan los distintos niveles jerárquicos coexistentes en los organismos públicos de la Administración Central. En este sentido, se tiene presente que la ley N° 20.955 establece la implementación de un Modelo de Acompañamiento y Desarrollo para el Alto Directivo Público (MAD) que brinde asesoría técnica y metodológica en forma permanente a ministerios y servicios públicos en materias de inducción, formación, desempeño, reconocimiento y desvinculación de los altos directivos públicos (Servicio Civil, 2016). Este primer modelo, demuestra coherencia con los ciclos temporales de los distintos procesos contenidos en el Modelo de Gestión de Personas del año 2012, estableciéndose la oportunidad de concebir un modelo de gestión integral que subraye la responsabilidad que tiene la alta dirección en la gestión y desarrollo de los trabajadores de los servicios públicos que lideran. Tanto el diseño como la implementación de un modelo de estas características, deberá tener en consideración tanto las futuras necesidades de gestión de personas en los servicios públicos chilenos como el resguardo de los derechos laborales de sus trabajadores y trabajadoras, con vistas a adecuar un modelo de empleo público acorde al concepto de Trabajo Decente promovido por la OIT y las siempre dinámicas demandas ciudadanas.

3.2. Propuestas de desarrollo para el mejoramiento del empleo público en Chile.

Avanzar hacia un modelo integral de empleo público

Tal como se ha señalado, la falta de integración entre las distintas tipologías de contratación de funcionarios constituye el principal desafío que enfrenta hoy el modelo de empleo público en Chile. La existencia paralela y diferenciada de varias estructuras genera problemas en el nivel de la calidad del empleo público, generando inequidades en las condiciones de las distintas categorías. El debate respecto a cómo deberíamos enfrentar esta situación es amplio y se pueden proyectar posibilidades de desarrollo en distintos niveles de intervención.

Esta integración se debe producir tanto por vía de la regularización de las situaciones desiguales que presentan el trabajo a contrata, como por la actualización de ciertas condiciones para mejorar la adaptación de los funcionarios de planta a las exigencias del contexto actual. Es importante destacar en este punto que cuando se alude a mejorar las condiciones de flexibilidad de las plantas, se reconoce la necesidad que éstas mantengan e incluso mejoren las condiciones de seguridad de los funcionarios públicos, acorde a los principios del Trabajo Decente que aquí se establecen como horizonte. En este sentido un modelo mixto e integral de empleo público para el país debe ser capaz de combatir las condiciones de precariedad que se pudiesen haber ido estableciendo a partir de la deformación en la práctica de la estructura original establecida mediante el Estatuto Administrativo.

En el debate público, el tema al que principalmente se ha aludido para hablar de las diferencias entre los trabajadores de planta y los de contrata es el de la inestabilidad en el empleo, lo que se ha ido enfrentando a partir de las modificaciones legales a la restricción de duración anual cuya máxima expresión es su incorporación a la ley de presupuestos. Por otra parte, hemos visto que la jurisprudencia ha reconocido que la renovación reiterada de la contrata genera la confianza legítima que dicha práctica administrativa se reiterará para el año siguiente²⁹. Con todo ello y la posición que ha ido reiterando la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, el problema de la inestabilidad asociada a esta categoría laboral se ha ido disipando.

Las principales desigualdades en este sentido, entonces, tienen que ver con ciertas condiciones diferenciales de salida del empleo, como por ejemplo la justificación para dar fin al contrato. A

²⁹ A partir de los dictámenes N°22.766 que aplica a los funcionarios municipales y del N° 85.700 que amplía lo establecido por el anterior a todo el sector público.

diferencia de los funcionarios de planta, los funcionarios a contrata pueden ser desvinculados de su trabajo sin que medie una razón derivada del procedimiento de calificación. El sistema de calificaciones se aplica tanto a los funcionarios públicos de planta como a los de contrata, pero esta no es la única vía para hacer efectivo el despido para los funcionarios de contrata ya que el contrato de estos puede no renovarse por razones diferentes a las evaluadas en el sistema de calificaciones. Esta equiparación en las condiciones que pueden conducir al fin del cargo de un funcionario público aparece como un aspecto a analizar para el desarrollo de un modelo mixto integrado, velando por una solución equilibrada que resguarde tanto los derechos laborales de los funcionarios y la adecuada gestión de su egreso, como la necesaria flexibilidad que debe poseer el servicio público para reestructurar su fuerza laboral en atención a los objetivos estratégicos que declare y los consecuentes desempeños requeridos.

Otra cuestión que marca diferencias entre los funcionarios a contrata y funcionarios de planta son las condiciones para la movilidad. Es posible identificar los siguientes cuatro tipos de movilidad: ascendente, horizontal, en el puesto y entre servicios. La movilidad se puede producir frente a los siguientes motivos: llenar una vacante disponible, cambiar de funciones al interior del servicio, mejorar las condiciones, cambiar de nivel jerárquico o cambiar de servicio. En el caso de los trabajadores de planta, al menos los tres primeros casos se encuentran regulados y se llevan adelante a través de los concursos internos de promoción. Por otra parte, mediante el Art.87 se establece la posibilidad de conservar la titularidad de la planta al ocupar otros cargos compatibles, tal como los de exclusiva confianza, aquellos cuyo nombramiento sea por plazos legalmente determinados y cargos de contrata. En el caso de los trabajadores a contrata por su parte, no existen procedimientos establecidos para regular la movilidad laboral. Recién el año 2016, en el marco de la aplicación del Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado, el Servicio Civil define una serie de orientaciones para la elaboración de un procedimiento de movilidad interna para las contratas e intenta con ello transparentar los criterios que se utilizarán para asegurar la promoción, priorizar el mérito, promover la idoneidad y asegurar las buenas prácticas existentes en la materia. Dicho documento busca constituir un avance en la línea de mejorar los procedimientos para la movilidad de las contratas, enfrentando con ello los problemas de equidad interna derivados de este aspecto y promoviendo acciones de desarrollo para las personas que ocupan esta categoría laboral. Ahora bien, este avance no contempla la articulación de la movilidad entre ambas categorías laborales ni tampoco hace referencia a los procesos de movilidad entre servicios,

tarea que podría analizarse, en la línea de avanzar hacia la configuración de un modelo integrado.

Por último, la existencia de un procedimiento de concurso altamente regulado para el ingreso de los trabajadores de planta genera una carga burocrática que en ciertas ocasiones se ha evitado a través del uso de la provisión mediante la categoría de contrata. Ahora bien, esta diferencia entre los procedimientos de ingreso al empleo público para funcionarios de planta y contrata se ha ido disipando también a partir de la implementación del Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado. En el marco de este se ha establecido un paquete de orientaciones técnicas para los procedimientos de reclutamiento y selección del personal de contrata y honorarios. Basado en la evidencia este se propone asegurar la selección de candidatos que respondan a las características asociadas a un desempeño exitoso para un determinado cargo. En esta línea, resulta fundamental asegurar la implementación de estos procedimientos para los trabajos en esta categoría, al mismo tiempo que mejorar y agilizar los procesos de implementación de los concursos para el ingreso a la planta³⁰.

En definitiva, el logro de un modelo de empleo público que articule las categorías de planta y contrata requiere avanzar en estas líneas. Para integrarlas se deben abordar tanto los aspectos problemáticos que aún afectan a la categoría a contrata y que generan condiciones de inequidad para estos funcionarios públicos, como aquellos que rigidizan y dificultan el uso de los cargos de planta provocando su vaciamiento. Sólo así es posible adaptar la estructura de empleo definida por EA a las condiciones actuales del empleo y la función pública, avanzando en un proceso real de modernización de este. Por último, parece posible y conveniente abrir un proceso de reflexión respecto a la eventual necesidad de actualizar o modificar las leyes de plantas y dotaciones de los servicios públicos -especialmente aquellas definidas bajo el contexto de un Estado mucho menos modernizado que el actual- a fin de evaluar, por ejemplo, cambios más estructurales, como podría ser la definición de un acceso a la administración central del Estado a través de perfiles unificados, mediante un organismo único que se encargue de su definición, la posibilidad de generar carrera cambiando entre servicios, entre otras alternativas.

³⁰ En tanto obedece a regulaciones diferentes, el término “concurso” sólo aplica al proceso para el ingreso y promoción de las plantas. Para el caso de las contratas y honorarios, el término que se utiliza es el de “procedimiento de reclutamiento y selección”.

Potenciar el proceso de regularización del uso del trabajo a honorarios en la Administración Central del Estado e iniciar el diagnóstico de la situación del uso de la categoría de honorarios en el resto del Sector Público

Tal como lo señala el el Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado, “la contratación de personal a honorarios es un mecanismo de prestación de servicios que tiene por objeto permitir a los jefes superiores de la Administración del Estado contar con la asesoría de especialistas en determinadas materias, siempre que se trate de funciones propias del servicio pero que se presenten con carácter ocasional y no habitual, o se hallen circunscritas a cometidos especiales o específicos del servicio o repartición pública”. En esta línea, el sentido original de esta categoría se ha ido perdiendo con la extensión en el temporal del uso del trabajo a honorarios, situación que genera trabajo precario al interior del Estado. Se ha posicionado como un deber ético del Estado regularizar esta situación, de tal manera que el año 2015 se ha iniciado el Plan de Traspaso de Honorarios a la Contrata y el año 2016 se han normado los procedimientos para la aplicación de este plan. El año 2017 por su parte, se ha establecido que los trabajadores que cambien de calidad jurídica siguiendo este mecanismo mantendrán sus remuneraciones brutas. Esto como resultado del protocolo de acuerdo suscrito el 25 de noviembre de 2014 entre el Gobierno, la CUT y diversas federaciones de trabajadores del sector público. Según las cifras informadas por la Dirección de Presupuestos, para el segundo semestre del 2017 se espera lograr el traspaso de 8000 trabajadores a honorarios a la contrata, completando el total de 14.007 personas consideradas en el plan 2015-2017. Por otra parte, a nivel legislativo se ha establecido el límite máximo de honorarios a contratar por cada servicio.

Ahora bien, considerando que el número total de trabajadores a honorarios en la Administración Central del Estado informado por la DIPRES para el año 2016 que es de 46.485³¹ personas y el de honorarios con permanencia de más de un año informado en 16.841 personas, el impacto de este plan aún es bajo. Es necesario acelerarlo y complementarlo con un plan intermedio de carácter temporal para asegurar las condiciones de trabajo, seguridad y cumplimiento de la responsabilidad administrativa de las personas que cumplen funciones públicas bajo esta

³¹ Como se señaló precedentemente, dentro del total de personas a honorarios señalado, un número importante corresponde al sector Salud, en que la figura de contratación a honorarios (para especialidades, por horas y turnos), lo que se ajusta al espíritu de esta modalidad contractual. Lo propio ocurre con el personal a honorarios vinculados a programas.

categoría. Además, se debe extender este a los niveles descentralizados y otros ámbitos del trabajo en el sector público que aún no han sido abordados.

Reconocimiento del Derecho a Huelga y adopción de estándares mínimos en el ejercicio de los derechos colectivos.

La prohibición de derecho del derecho a huelga en el sector público, establece como principal desafío en el ámbito de los derechos colectivos la derogación de dicha prohibición y el reconocimiento del derecho a huelga. Esto resulta fundamental en el desafío de avanzar hacia el Trabajo Decente en el sector público.

Al respecto, es importante destacar que el que la huelga no se encuentre reconocida formalmente responde también a una cuestión cultural que tiende a obviar la existencia de conflictos en la relación laboral y en cuya superación es posible avanzar. El reconocimiento del conflicto debe acompañarse de mecanismos que permitan promover la conciliación, promoviendo con ello la buena salud de las relaciones laborales en el país y como una forma de evitar que el ejercicio del derecho a huelga en el país signifique un deterioro del cumplimiento de la función pública. En esta línea merece la pena incorporar aquellas definiciones que permitan cumplir los estándares mínimos reconocidos por la OIT, tal como la definición de los servicios mínimos.

Por último, respecto al tema de la negociación el desafío es asegurar condiciones básicas para su desarrollo y el cumplimiento de los acuerdos adoptados. Esto en la línea de avanzar hacia el establecimiento de procesos articulados de diálogo social al interior del Estado. En este sentido, una alternativa es que el Servicio Civil asuma labores de coordinación en materia de relaciones laborales, ejerciendo de forma efectiva y oportuna su función como instancia de apoyo a la interlocución con las organizaciones de funcionarios de los ministerios y servicios, tal como establece su mandato legal.

Revisar la estructura de remuneraciones definida por la Escala Única de Sueldos

Tal como se ha revisado, la estructura definida a través de la escala única de sueldos establece una remuneración compuesta de un sueldo base y de varias asignaciones complementarias, con una distribución tal que estas últimas constituyen el mayor porcentaje del sueldo de los funcionarios públicos. Esto contribuye a aumentar la complejidad del sistema de empleo público en Chile. Es difícil plantear aquí una propuesta específica al respecto, porque el análisis de las consecuencias de cada uno de los componentes que configuran esta estructura remuneracional

excede las posibilidades de este estudio, pero si es posible plantear la necesidad de revisar esta composición en el entendido que el sueldo base debería corresponder a la mayor proporción de la remuneración del empleo público y no el componente complementario. Si bien en el caso del sector público el problema de la existencia de un sueldo complementario tan alto no es una mayor precariedad, como en el caso del sector privado, esto si puede derivar en inequidades entre personas que ejercen una misma función según la estructura de asignaciones que reciban. Este tipo de cuestiones son las que se deben analizar con el fin de asegurar un mayor equilibrio de base en materia remuneraciones en vistas a lograr un empleo público de calidad acorde con las exigencias del trabajo decente que hoy se establecen como horizonte.

Por su parte las asignaciones personales de carácter diferencial, deben actualizarse para responder a las exigencias que hoy día se reconocen como fundamentales para promover el buen cumplimiento de la función pública y para cumplir realmente con el objetivo que se han propuesto. En este análisis se ha revisado el caso de la asignación de modernización y de la asignación profesional, pudiendo ver que el sentido con el que nacen se ha ido perdiendo con el tiempo y por lo tanto merecen una revisión en la línea señalada. Así como estas, correspondería en este proceso de revisión transparentar las complejidades de determinados cargos que se han ido adaptando a la actual estructura de remuneración por medio del establecimiento de asignaciones. Esto en la línea de llevar a delante un diagnóstico apropiado en el proceso de revisión de la estructura de remuneración que actualmente opera para el empleo público de la Administración Central del Estado en nuestro país.

Definición de roles y actores en el desarrollo de la gestión de personas.

En vista a articular la arquitectura institucional que actualmente opera en el Estado, se establece la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional entre aquellas instituciones a cargo de las materias del empleo público en el país. Pero esto es muy difícil de llevar adelante si no se define con claridad el rol que debe desempeñar cada uno de los actores involucrados. Considerando el empleo público desde la perspectiva de la gestión del desarrollo de personas en el Estado, se observa la necesidad de potenciar aún más la función rectora del Servicio Civil para que se convierta en el organismo encargado de esta articulación, centralizando allí algunas funciones fundamentales. En esta línea, es interesante analizar la factibilidad de que el rol rector del Servicio Civil se consolide en la asignación de un carácter vinculante para la definición de políticas, directrices y procesos para los servicios de la Administración Central del Estado. Esto permitiría establecer con claridad qué y a quién deben seguir los servicios en la definición de sus

acciones en torno al empleo y gestión del desarrollo de personas, función que hoy se encuentra dispersa en la complejidad institucional descrita en este estudio. Asimismo, evitaría que el nuevo rol se consolidara sólo a través de la emisión de paquetes normativos, cuestión que implicaría el riesgo de sobre generación de normas sin que existan vías para asegurar la aplicación de estas. En este sentido, un camino posible es la centralización de las funciones de control en el Servicio Civil, articulándose estas con los procesos de control requeridos por los distintos organismos que ejercen funciones en torno al empleo público. Ello permitiría reforzar el rol rector de este organismo vinculando la implementación efectiva de las políticas, directrices y procesos derivados de las normas establecidas para asegurar el buen funcionamiento del empleo público en el país, en el horizonte de promover los principios del trabajo decente y la calidad de la función pública.

Al respecto, resulta fundamental revisar el tema de la sobrecarga administrativa que presentan las unidades de gestión de personas, ya que impide el cumplimiento de una función estratégica para el desarrollo de personas en el Estado. Tal como se ha señalado, la vía de la simplificación mediante el uso de nuevas tecnologías y/o plataformas de trabajo no es suficiente, sino que también requiere revisar las estructuras y procesos que determinan su trabajo y que se han ido articulando en torno a definiciones en algunos casos ya no tan apropiadas para el contexto actual.

Una cuestión que se debe enfrentar para potenciar el rol rector del Servicio Civil en la línea propuesta, es avanzar en la articulación de las funciones en torno al empleo público de los distintos niveles jerárquicos. Con la creación del Servicio Civil y la simultánea instalación del Sistema de Alta Dirección Pública en el año 2003, se tendió a separar las funciones de ADP de las relativas a la gestión de desarrollo de personas en el resto del empleo público. Así se dio especial énfasis a la definición de criterios meritocráticos de ingreso y la instalación de mecanismos de incentivos para atraer y fortalecer a los altos directivos y se asumió que esto generaría réditos positivos en la gestión de los servicios públicos en su conjunto. Esta forma de estructurar separadamente estos aspectos, se comprende en el marco del proceso de modernización de la gestión de corte más gerencialista que caracterizó al Estado chileno desde inicios de los años 90 y la urgente necesidad de instalar un sistema que despolitizara la designación de los cargos de confianza en el primer y segundo nivel jerárquico, pero hoy día se hace urgente revisarlo. Sin desconocer el impacto positivo que este sistema ha tenido tanto en la gestión de los servicios públicos como en la profesionalización de los altos directivos, es

posible señalar que esta división que lo caracteriza se debe ir diluyendo en pos de la configuración de un modelo integral en el cual confluyan los distintos niveles jerárquicos. Esto permitirá subsanar paulatinamente las excesivas heterogeneidades en la gestión de los distintos niveles jerárquicos existentes en las instituciones públicas, junto con vincular la gestión de los trabajadores públicos con la propia gestión de la alta dirección.

Por último, la propuesta de asignación de roles aquí descrita requiere del mejoramiento de las capacidades para el desarrollo de la gestión de personas. Esto no sólo implica la discusión en torno a si es necesario aumentar la dotación del Servicio Civil, sino también aquella relativa a cómo abordar los procesos de formación de especialistas en estos temas. El desarrollo al respecto es aún muy incipiente, y sólo han existido hasta la fecha algunos convenios con entidades académicas para la oferta de programas de formación, pero merece la pena abrir esta discusión para pensar cuál es el modelo adecuado para ello en nuestro país atendiendo a las actuales necesidades expresadas por la ciudadanía, y muy especialmente a los desafíos futuros que se avizoran en términos de desarrollo socioeconómico, derechos laborales y uso de nuevas tecnologías, entre otros.

CONCLUSIÓN

En el presente estudio se ha intentado desarrollar una comprensión integral del empleo público en Chile, identificando los orígenes de su constitución y los distintos hitos e influencias que han definido su actual configuración. Siendo el empleo público un eje fundamental de un proceso mayor de modernización del Estado, se han puesto de manifiesto las políticas gubernamentales desarrolladas por los gobiernos durante las últimas décadas. Especial atención se ha dado al aporte que ha desarrollado en dicha labor la institucionalidad del Servicio Civil, tanto en la profesionalización de la alta dirección mediante el Sistema de Alta Dirección Pública, como mediante las políticas y prácticas impartidas en la gestión y desarrollo de personas ubicadas en los demás niveles jerárquicos. A lo largo de sus quince años de existencia, este ha logrado posicionarse como un referente insoslayable al asumir la responsabilidad de llevar adelante las iniciativas tendientes a perfeccionar las condiciones de trabajo de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en una diversidad de servicios públicos, cada uno con sus complejidades particulares.

Tal como se analizó en la revisión internacional sobre el empleo público, el Servicio Civil es parte fundamental de la institucionalidad de los servicios administrativos y una pieza central del poder público. El proceso de institucionalización de este organismo, que se inicia en la década del 2000 en Latinoamérica, debe fortalecerse para alcanzar una efectiva implementación en las políticas de empleo y gestión de personas en el sector público, cuestión que constituye un aspecto central del buen funcionamiento de los sistemas democráticos, en tanto permite reducir la discrecionalidad en el manejo de la administración pública, asegurar la transparencia en la provisión de los cargos públicos, pero también porque constituye la base para el establecimiento de un servicio público de calidad.

En este sentido el fortalecimiento de la calidad del empleo público en la línea de los desafíos del trabajo decente, así como de la institucionalidad que se encargue de ello, constituye una vía para el mejoramiento del ejercicio de la función pública y la relación con la ciudadanía.

Con todo lo anterior, en este estudio se han identificado los avances, así como los nudos críticos vinculados a los diversos ámbitos de desarrollo en el actual modelo de empleo público en Chile. A partir de ello, se han propuesto algunas líneas de desarrollo que permiten orientar acciones para mejorar las condiciones del empleo público en el país con vistas a promover y garantizar el

trabajo decente, y el fortalecimiento de la función pública en un horizonte que trascienda la próxima década. Dicha labor, por cierto, representa una política pública de largo alcance y no se restringe a la gestión de una única administración gubernamental.

Los grandes desafíos que en esta materias se han identificado para el Estado chileno son: a) el diseño e implementación de un modelo integral de empleo público que articule las distintas categorías de funcionarios que actualmente ejercen la función pública; b) la regularización del uso del trabajo a honorarios; c) el fomento de las relaciones laborales y promoción de los derechos colectivos de los trabajadores del Estado en concordancia con los estándares internacionales contenidos en instrumentos suscritos por el país; c) la modernización de la estructura de remuneraciones a fin de equilibrar la estructura basal con los mecanismos de incentivos a funciones particulares y los de desempeño en una ordenación uniforme para quienes se desempeñen al interior de una institución pública; y especialmente d) la definición de roles y actores gravitantes en la gestión y desarrollo de personas que se desempeñan en el gobierno central, para consolidar la articulación interinstitucional y entre los distintos niveles jerárquicos.

Desde la óptica del Servicio Civil, existe la convicción de que dichos desafíos no pueden ser abordados desde una perspectiva única y excluyente, sino que deben enmarcarse en un modelo de empleo mixto que incorpore las bondades de los sistemas de carrera y de puestos de trabajo, tomando los resguardos necesarios para evitar eventuales consecuencias negativas específicas de cada uno.

Ahora bien, enfrentar los nudos críticos que han sido identificados en el presente estudio, involucra directamente el quehacer institucional del Servicio Civil, aunque considerando las condiciones del marco institucional del empleo público en nuestro país, ello tampoco se circunscribe a esta sola institución. Estos desafíos exigen el actuar coordinado de todo el aparato estatal para que las líneas de desarrollo que sean desplegadas a futuro, tengan una verdadera implementación e impacto, tanto en los trabajadores públicos como en las prestaciones y servicios entregados a la ciudadanía. No obstante, se hace evidente la necesidad que el Servicio Civil adquiera un rol estratégico en esta necesaria coordinación interinstitucional.

Desde esta perspectiva, el rol rector se debe consolidar en la asignación de un carácter vinculante para la definición de políticas, directrices y procesos para los servicios de la

Administración Central del Estado, centralizándose allí algunas de las funciones fundamentales en estas materias.

Al respecto, el rol rector del Servicio Civil consagrado el año 2016 por medio de la ley N° 20.955, viene a cimentar los estándares mínimos en materias de gestión y desarrollo de personas establecidos en el Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado. Este no garantiza en sí mismo el perfeccionamiento genuino en la gestión y desarrollo de personas en los servicios públicos, ni su anhelado efecto en la mejora de la calidad del empleo público del país y en la calidad de los servicios otorgados al ciudadano, sino que requiere que este rol rector se consolide en un carácter articulador de las políticas de gestión de personas en el sector público.

El Servicio Civil, además de continuar ejerciendo su labor de asistencia técnica y asesoría en materias de gestión y desarrollo de personas -especialmente en aquellos servicios públicos que evidencien un menor grado de desarrollo en estas materias-, puede asumir de forma simultánea nuevos y más complejos desafíos a futuro que no se resuelven por la simple aprobación de una normativa específica. Retos tales como la coordinación con otros actores en materia de relaciones laborales, la promoción y fomento del diálogo social al interior de cada uno de los servicios públicos, la integración de información vinculada a personas en el Estado para una gestión rápida y eficaz, la implementación de un sistema de formación que posibilite un real desarrollo de carrera a los funcionarios públicos, el desarrollo de los altos directivos y su responsabilidad en la gestión de las personas que se desempeñan bajo su dirección, son solo algunos de los posibles de enfrentar. Si bien algunos de ellos ya han sido iniciados, estos deben ir adquiriendo una creciente importancia en el desarrollo de la gestión de personas, cuestión que además exigirá el desarrollo de nuevas y mayores experticias en la propia institución.

Con lo anterior, no se desconoce el innegable valor que posee la facultad de impartir normativas en materias de gestión y desarrollo de personas, pero para que dicha normativa devenga en un real aporte en la modernización del empleo público debe estar acompañado de un carácter vinculante que resguarde la posibilidad de avanzar hacia la coordinación inter institucional. Solo así se podrá evitar una sobre generación de normativas que colisione con el ejercicio de las funciones de otras instituciones, pudiendo verse menoscabada la real implementación de los contenidos de dichas normativas.

La coordinación entre diversas instituciones evidencia que solo mediante el fortalecimiento de una visión de Estado será posible una mejora en la calidad del empleo público chileno que se mantenga y proyecte en el tiempo.

En definitiva, este estudio da cuenta de la complejidad inherente al modelo de empleo público en el país, así como la relevancia de este ámbito para enfrentar los procesos de modernización en coherencia con las demandas de la ciudadanía. Plantea, asimismo, desafíos particulares al propio Servicio Civil en función del mandato legal que se le ha asignado y dado su rol en el fortalecimiento de la función pública para la adecuada provisión de los bienes públicos y servicios esenciales que deben estar permanentemente garantizados a la ciudadanía. Se adopta así la línea de enfrentar el desafío de velar por las adecuadas condiciones, ambientes y derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras que diariamente ejercen la función pública en cada uno de los servicios a lo largo del país.

La posibilidad de reflexionar en el nivel normativo, práctico e institucional sobre el recorrido que se ha realizado en estas materias permite vislumbrar posibles rutas a seguir con miras al año 2030. Se desarrolla, por lo tanto, una perspectiva de largo plazo que permita avanzar hacia la consolidación de un modelo de empleo público que se adecue al concepto de Trabajo Decente propuesto por la OIT, garantizando con ello la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social.

Por último, a la luz del desarrollo expuesto en el presente documento, es posible considerar que con el transitar del actual modelo del empleo público a un nuevo estadio de desarrollo se abre también un nuevo horizonte para consolidar la responsabilidad institucional en torno a estas materias en el país.

A través de un genuino y sostenido compromiso para el perfeccionamiento del modelo de empleo público en el país, el Estado chileno estará en condiciones de afrontar las crecientes complejidades aparejadas por el contexto mundial en el que se encuentra, permitiendo que el desarrollo de este ámbito constituya un pilar fundamental para el cumplimiento de la función pública. De esta forma se podrá resguardar tanto la dimensión humana de quienes desempeñan esta labor, como también estar a la altura de los desafíos de desarrollo en estas materias vinculados con el fortalecimiento de la democracia, una mayor vinculación con la ciudadanía, la incorporación masiva de nuevas tecnologías al ejercicio de la función pública, las exigencias de transparencia y comportamiento ético reclamadas a todos quienes desempeñan dicha función y

las nuevas perspectivas de trabajo que caracterizarán a las futuras generaciones de trabajadores y trabajadoras del Estado de Chile.

INDICE DE GRÁFICOS, CUADROS Y TABLAS

Gráfico 1: Empleo en el sector público como porcentaje del empleo total América Latina y el Caribe, 2009 y 2014	15
Gráfico 2: Empleo del sector público Chile. Distribución según sexo año 2016	16
Gráfico 3: Evolución del empleo en el gobierno central del Estado de Chile.....	17
Figura 1: Panorama institucional en materias de empleo público en Chile	43
Gráfico 4: Total dotación efectiva del gobierno central de Chile.	60
Gráfico 5: Evolución dotación efectiva del gobierno central de Chile 2006-2016	61
Tabla 1: Composición de las Remuneraciones según la Escala Única de Sueldos.	71

BIBLIOGRAFÍA

- Arguello, S., & Maldonado, F. (2016). *Remuneraciones en el Sector Público*. Santiago de Chile: BCN
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (1986). *Historia de la Ley 18.575*. Santiago de Chile.
- CAIGG. (2017). *Los Servicios Públicos en la Administración del Estado* (Boletín Electrónico No. 38). Santiago de Chile: CAIGG
- Campero, G. (2016). *Contexto y Marco de Referencia del Concepto de Trabajo Decente de la Organización Intrnacional del Trabajo (OIT)*. Santiago de Chile: OIT.
- CEPAL. (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas
- Chamorro, C. (2017). *Configuración del marco de regulación laboral de Chile y Argentina en la trayectoria del capitalismo neoliberal latinoamericano. La dinámica de las reformas laborales durante la década del 2000*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública*. San Salvador:CLAD.
- Consejo Científico CLAD. (1999). Una nueva gestión pública para América Latina. *Economía y Sociedad*, 4 (09), 5–20.
- Consejo Económico y Social Naciones Unidas. (2015). Promoción de instituciones responsables, del liderazgo ético y la integridad para aumentar la confianza en los esfuerzos dirigidos a alcanzar el desarrollo sostenible. En *14º período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública* (véase (Vol. 41202, pp. 1–130). Nueva York.
- Cornejo, M., & Cortés, J. (2007). Implementación de la Asignación por desempeño de funciones críticas en el sector público chileno. *Revista Chilena de Administración Pública*, 10, 125–154. Santiago de Chile.
- DIPRES. (2016). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2006-2015*. Santiago de Chile: DIPRES.
- DIPRES. (2017a). *Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2007-2016*. Santiago de Chile: DIPRES.
- DIPRES. (2017b). *Plan de Traspaso de Honorarios a la Contrata 2014-2018*. Santiago de Chile: DIPRES
- DIPRES; BID; CSP. (2016). *Estudio de Diseño e Implementación de los Incentivos Institucionales del Sector Público*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.
- Hansen, C., & Lavanderos, R. (2011). Políticas de desarrollo de las personas en el sector público: balance y proyecciones. In J. Ensignia & A. Führer (Eds.), *Reforma del Estado y relaciones laborales en el Chile de hoy*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung. Santiago de Chile.
- Longo, F. (2003). La calidad de los sistemas de servicio civil en America Latina y el Caribe: una metodología de evaluación. In *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Panamá*, pags. 28 - 31 (Vol. 8, pp. 28–31). Panamá.
- Lora, E. (2007). La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa. *El Estado de Las Reformas Del Estado En América Latina*. Bogotá: Mayol Ediciones
- Mascott Sanchez, M. de los A. (2003). *Sistemas de servicio civil: una comparación internacional*.

México, D.F: CESOP

Meller, P., & Meller, Patricio. (1998). *Un siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)*. Santiago de Chile: Andrés Bello.

OCDE. (2006). *La modernización del Estado: El camino a seguir*. Madrid: INAP.

OCDE. (2016). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. Paris: Ediciones OCDE

OHL. (2017). *Informe de Huelgas Laborales 2016*. Santiago de Chile: COES.

OIT. (2013). *Decent Work Country Programme Chile*. Santiago de Chile: OIT.

OIT. (2014). *Collective bargaining in the public service: Bridging gaps for a better future*. Génova: OIT.

Oszlak, O. (2001). *El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros* (Diálogo Regional de Política). Washington D.C: BID.

Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en America Latina: Impactos sobre el proceso de democratización. *La Democracia de Ciudadanía: Una Agenda Para La Construcción de América Latina, OEA-PNUD*, (978-0-8270-5387-8), 96.

Pliscoff, C. (2008). Modernización de la Gestión Pública en el Primer Tiempo : Avances y retrocesos. *Agenda Pública*, 6, 11, 10–22.

PNUD. (2016). *Apoyo del PNUD a la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico*.

Portales, C. (2009). Estudio sobre estatuto administrativo, remuneraciones y calificaciones en el personal del gobierno central de Chile. In *Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma* (p. 353–400.). Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.

Presidencia de la República de Chile. (2015). *Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado*. Santiago de Chile: Presidencia Gobierno de Chile.

Ragone, S. (2014). La Administración En Los EE.UU.: Un Breve Recorrido. Entre Sus Reformas Hasta La Crisis Actual. *RedCE*, 21, 45–72.

Rajevic, E. (2015). *Estudio comparado acerca de la institucionalización de modalidades eficaces de negociación colectiva en el sector público*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.

Rajevic, E. (2016). *Estudio Comparado de Sistemas de Contratación y Modelos de Empleo Público de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico* (Vol. 5).

Rajevic, E. (2017). *Textos Legales Sobre Gestión de Personas y Empleo Público en Chile*. Santiago de Chile: Servicio Civil

Ramió, Carles; Salvador, M. (2003). Servicio civil en américa latina: reflexiones y propuestas tentativas. *Revista Vasca de Administración Pública*, 65–I(63–90).

Ramírez, Á. (2002). Reforma del Estado y modernización de la gestión pública : lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena. *Revista Do Serviço Público*, Año 53, N° , 28–74.

Rhenals, R. (2003). Las reformas estructurales en América Latina: Mucho más de lo que se cree. *Ensayos de Economía*, 13 N°22, 69–93.

- Servicio Civil. (2015). *El directivo público hoy - Contexto, roles y desafíos* (Serie de Publicaciones Servicio Civil No. 3). *Serie de Publicaciones Servicio Civil*. Santiago de Chile: Servicio Civil.
- Servicio Civil. (2016). *Altos Directivos Públicos Modelo De Acompañamiento y Desarrollo*. Santiago de Chile: Servicio Civil.
- Servicio Civil. (2014). *Plan estratégico Servicio Civil 2014 - 2018*. Santiago de Chile.: Servicio Ceivil.
- Servicio Civil. (2017a). *Informe de Avance. Instructivo Presidencial Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado 2016*. Santiago de Chile: Servicio Civil.
- Servicio Civil. (2017b). *Informe de Resultados Barómetro Gestión de Personas de la Administración Central del Estado , actualizado con resultados de Instructivo Presidencial sobre Buenas Prácticas Laborales en Desarrollo de Personas en el Estado*. Santiago de Chile: Servicio Civil.
- Siklodi, I. (2014). *Servicio civil en América Latina y el Caribe* (Macroenconomía del Desarrollo). Santiago de Chile: Publicaciones de las Naciones Unidas.
- Silva Cimma, E. (2009). *Derecho administrativo chileno y comparado. Introducción y fuentes*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica.
- Somavía, J. (1999). Trabajo Decente: Memoria del Director General. In *87ª Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT.
- Tello Navarro, F. H. (2011). La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile: Actores y procesos. *Universum (Talca)*, 26(2), 245–265.
- Universidad Alberto Hurtado, & Civil, S. (2017). *Encuesta anual para el Diagnostico de las Relaciones Laborales en la Administración Central del Estado (ENCLACE). Informe resultados, primera aplicación*. Santiago de Chile: Servicio Civil.
- Valenzuela, G. (1992). *Historia política de Chile y su evolución electoral: desde 1810 a 1992*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica.
- Varas, K. (2016). Radiografía del Empleo Público en Chile. In UDP (Ed.), *Informe Anual de Derechos Humanos* (pp. 243–279). Santiago de Chile.
- Velásquez, M. (1988). *Evolución del empleo público en Chile: 1974-1985* (Documentos de Trabajo PET No. 59). Santiago de Chile: PET
- Verdugo, M., Pfeffer, E., & Noguera, H. (1994). *Derecho Constitucional.Tomo I*. Santiago de Chile: Editorial Universidad Católica de Chile.
- Villarroel, A. B. (2005). *Situación actual comparada de las Relaciones Laborales en el Sector Público de nueve países de América Latina*. Lima: OIT.
- Waissbluth, M., & Inostroza, J. (2007). Globalización y Reforma del Estado de Chile. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII(1), 285–310.

Páginas Web

- OIT.(2018). ILOSTAT. Retrieved January 1, 2017, from http://www.ilo.org/ilostat/faces/ilostat-home?locale=es&_afLoop=119298454233142#!%40%40%3Flocale%3Des%26_afLoop%3D119298454233142%26_adf.ctrl-state%3D19azdvmjuk_45

Información Legislativa

CGR. Dictamen 31.386 (1982). Chile.

CGR. Dictamen N° 33.051 (1994). Chile.

CGR. Dictamen N° 11.889 (2001). Chile.

CGR. Dictamen 22.766 (2016). Chile

Junta de Gobierno. (1973a). *Acta de Sesión Secreta N° 48*.

Junta de Gobierno. (1973b). *Acta de Sesión Secreta N° 55*.

Junta de Gobierno. (1974). *Acta de Sesión Secreta N°115-A*. Santiago de Chile.

Ministerio de Hacienda. DL N°249 (1973).

Ministerio de Hacienda. Ley N°19882 (2003).

Ministerio de Hacienda. Ley N° 20.955 (2016). Chile.

Ministerio del Interior. Decreto Ley 2345 (1978).

Ministerio del Interior y la Seguridad Pública. (2017). Diario Oficial de la República de Chile.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Constitución Política de la República de Chile (1980). Chile.



www.serviciocivil.cl

