

Consulta pública anteproyecto de ley sobre empleo público



Interrogantes al final de un gobierno y cuando se inicia un Proceso Constituyente

Eduardo Abarzúa C. Decano Facultad de Economía y Negocios. Universidad Alberto Hurtado

Rodrigo Egaña B. Director Económico y Administrativo Instituto de Asuntos Públicos. Profesor adjunto IAP, Universidad de Chile

Enrique Paris H. Decano Facultad de Economía y Negocios. Universidad Santo Tomás

Ante el reciente llamado del gobierno a participar en una consulta ciudadana respecto del anteproyecto de ley en materia de empleo público, es pertinente preguntarse por la trascendencia del hecho tanto desde el punto de vista de las propuestas y su originalidad, como del método utilizado.

Empleo público, algunas reformas recientes

En materia de reforma y modernización del Estado, el empleo público es posiblemente uno de sus mayores desafíos, especialmente si se pretende remodelar el sistema para adecuarlo a las exigencias que enfrenta la administración del Estado de servir de mejor forma a la ciudadanía y atraer el talento necesario para hacerlo con eficiencia y eficacia.

La agenda del empleo público está formada de distintos elementos. En algunos ha habido avances, en ocasiones más lentos que lo planeado; en otros casos se han impulsado iniciativas para corregir distorsiones; y, muchas propuestas de transformación, no han podido concretarse por falta de voluntad, capacidad de entendimiento y, en ocasiones, a causa de las infaltables restricciones fiscales. Por lo mismo, en esta materia, como en muchos aspectos vinculados a la gestión pública y privada, normalmente las ideas respecto de qué hacer han estado sobre la mesa. Lo que ha fallado, casi siempre, es la oportunidad política para transformar esas ideas en iniciativas posibles y más, en general, la metodología de construcción de acuerdos que permita que una mayoría sostenga su concreción.

Equivocadamente, se piensa que en casi

dos décadas (desde 2003) no se ha hecho nada significativo en materia de empleo público desde cuando se aprobó la ley del nuevo trato laboral y se creó el Sistema de Alta Dirección Pública. El desarrollo de la política de incentivo al retiro para facilitar nuevos espacios de carrera dentro de los servicios ha permitido renovar las dotaciones y acelerar la profesionalización de la función pública (solo entre 2014 y 2018 se aprobaron 10 leyes de incentivo al retiro para diferentes categorías de funcionarios/as públicos/as).

A partir de 2016 se pusieron restricciones en la Ley de Presupuestos para contratar personal a honorarios y desde ese mismo año se abrió la posibilidad de traspasar a la contrata a trabajadores a honorarios que realizan funciones permanentes. Esa política fue eficaz y se mantuvo hasta 2018, consiguiendo dismi-

nuir en más de 30% los contratos a honorarios. Se ha vuelto a retomar el 2021, ante la tendencia al alza que ha experimentado esta modalidad contractual, que debiese quedar exclusivamente reservada para funciones específicas, temporales y sin relación de subordinación y dependencia¹.

En 2016 también se avanzó en entregar facultades al Servicio Civil para impartir normas generales sobre empleo público aplicables al conjunto de los Servicios, que han promovido la concursabilidad y el ingreso por mérito a la administración.

El diálogo social es una dimensión relevante asociada al empleo público y ha permitido con las organizaciones de los funcionarios/as negociar y acordar distintos aspectos sobre sus condiciones laborales. Incluso este permitió a fines de 2017, acordar con ellas un conjunto de modificaciones a la ley de Asociaciones de Funcionarios (Ley N°19.296) que regula su funcionamiento.

Asimismo, se deben consignar los esfuerzos bien encaminados, en el marco del diálogo social, con las Asociaciones de Funcionarios, pero que no prosperaron al no lograr vencer ciertas resistencias o no encontraron la oportunidad política de llevarse a cabo. Vale la pena mencionar, la iniciativa para modernizar

fundizado las aprobadas), pero normalmente los cambios de coalición implican discontinuidad de políticas públicas.

Comentarios del anteproyecto de ley sobre empleo público al servicio de la ciudadanía¹

En la minuta de posición, se señalan los objetivos generales a alcanzar con el anteproyecto sobre empleo público, los que se refieren a acercar el Estado a los ciudadanos, consolidar el mérito en el desarrollo del empleo público, mejorar condiciones de movilidad y desarrollo para los funcionarios, y separar funciones de gobierno y administración.

Estos objetivos se lograrían por medio de terminar con la precarización del empleo público, al generar reales oportunidades de desarrollo para los funcionarios, haciendo mas exigentes el ingreso y la productividad de los funcionarios. Con el fin de alcanzar estos objetivos específicos se enuncian 6 propuestas que pasamos a analizar:

1) Una nueva relación laboral entre funcionarios y el Estado, generando un vínculo laboral indefinido y con indemnización por egreso no voluntario

Si bien a primera vista parece positivo esta-

condiciones del empleo público, se debería asegurar a los honorarios con funciones permanentes el traspaso a la contrata de forma inmediata y a las contratas asegurarles la renovación automática de sus nombramientos, a no mediar causales de cese en el cargo que hay que hacer el esfuerzo de concordar con las asociaciones. Estas podrían ser solo medidas administrativas o de una modificación legal acotada y su implementación depende principalmente de la voluntad política del gobierno. Una cuestión no menor sobre esta propuesta es el impacto fiscal que produce en un período particularmente estrecho. El pago de indemnizaciones en caso de desvinculación debiera significar la incorporación de provisiones presupuestarias para esta contingencia y probablemente fijar reglas para la provisión de las vacantes. En el caso de los honorarios la velocidad de los traspasos también puede involucrar un esfuerzo fiscal adicional. Sin capacidad fiscal suficiente para realizar estos cambios, las propuestas son poco más que un ejercicio académico.

2) Ingreso a la administración en base a mérito e igualdad de oportunidades

Todo lo propuesto en este punto está ya definido en la legislación y en las orientaciones del Servicio Civil, salvo la propuesta que un comité de expertos proponga a la autoridad una nómina al jefe del servicio para hacer el nombramiento, asunto que cada directivo puede instaurar. En consecuencia, no se aprecia en el estado actual de la propuesta lo que requiere de una modificación legal.

En esta materia, a nuestro juicio cabe preguntarse por qué la actual administración no ha actuado de acuerdo con esta propuesta. Sólo el 50% de las nuevas contratas realizadas por el gobierno han sido producto de un proceso de concurso. Y en los primeros años de gobierno, más del 75% de los altos directivos elegidos por concurso público han sido desvinculados.

3) Oportunidades de desarrollo y crecimiento personal

Se propone impulsar la movilidad horizontal de funcionarios entre servicios, materia que no es permitida por el actual estatuto administrativo. Esta es una propuesta positiva, que requiere un cambio más estructural en la organización del empleo público y en cómo está concebido el servicio civil.

También se propone una innovación fuerte en la evaluación de desempeño. Demás está repetir que para poder realizar una evaluación

“Omitir el diálogo social franco y vinculante con los actores representativos de los trabajadores, incluso cuando el entendimiento no es posible, tratándose de asuntos que les afectan directamente, no es un modelo de construcción de políticas públicas durables”

los sistemas de evaluación de desempeño, donde es sabido que la Asignación de Modernización, creada por la Ley N° 19.553 de 1998, ya ha cumplido un ciclo y hoy los bonos por desempeño están internalizados en el sueldo de los funcionarios. En 2017 se estuvo cerca de un acuerdo para rediseñar los componentes de remuneraciones vinculados al desempeño, de manera de convertirlos en verdaderos incentivos a la gestión de los funcionarios. En ese mismo año se avanzó con las organizaciones en definir los mecanismos de ingreso a la administración en régimen de contrata y en la regulación de las motivaciones objetivas o de la autoridad que pueden significar la desvinculación o la no renovación. Ciertamente quedaron propuestas pendientes, que el gobierno actual podría haber retomado (o pro-

blecer un vínculo indefinido para los funcionarios a contrata y honorarios, es necesario detenerse primero a repensar el estatuto general del empleo público que la Administración del Estado necesita. La actual normativa, definida en la ley de Bases de la Administración y en el Estatuto Administrativo, está obsoleta, pues no asume los cambios de las últimas décadas, ni se hace cargo de la actual complejidad laboral del sector público. Mas aún, el proceso constituyente ofrece la oportunidad de precisar la relación entre el gobierno y la administración del Estado, los principios que deben guiar la función pública y las características del empleo público; por lo tanto, hacer estos cambios ahora, parece apresurado y carente de realismo.

Si el objetivo es avanzar en mejorar las

(1) Rodríguez, J., Balbontín, R., Seemann, A. (2019). “Capítulo 10. Tendencias y desafíos del empleo público en Chile” en Paris, E. y Rodríguez C., J. (Eds.) (2019). Apurando el paso. 10 experiencias de Reforma y Modernización del Estado en Chile. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.

del desempeño es necesario tener claros los convenios de desempeño, materia que al no ser obligatoria es difícil de implementar. Se propone además una evaluación 360 grados, que nunca se ha implementado en el Estado y que aún no ha demostrado ser una fórmula eficaz donde ha sido aplicada. Por último, se propone que los funcionarios sean agrupados en tres grupos para diversas iniciativas, experiencia que ya se realizó a fines de la década de los noventa y se tuvo que revertir por los problemas y deterioro de clima laboral que se producía al interior de los servicios públicos.

4) Separar cargos de confianza de los funcionarios del Estado

Esta propuesta es un intento de abordar la necesidad que tiene cada gobierno de tener cargos de su confianza política, que sean diferenciados de los funcionarios permanentes de la administración pública. Lamentablemente lo que se propone, eleva las posibilidades de intervención política en los servicios públicos.

Es positivo que se reconozca que cada gobierno debe tener personal de su confianza y que este grupo debe ser normado en cantidad y remuneraciones, pero no se estipula que estos asesores deben dedicarse a la definición de políticas públicas y a la gestión política en el gobierno y desempeñarse exclusivamente en gabinetes ministeriales o de subsecretarías y no involucrarse con la gestión de los servicios públicos, para lo cual hay directivos nominados por la Alta Dirección Pública. Así se propone que cada Ministro/a pueda enviar sus asesores a los servicios dependientes, introduciendo en los servicios públicos lógicas políticas ajenas a la implementación y provisión de servicios a la ciudadanía.

Ciertamente esta propuesta, así planteada sería un retroceso a la actual forma de enfrentar la necesidad de contar con cierto personal de confianza política, validando por ley el uso partidista de la función pública. Es ingenuo pensar que así se resuelve la tensión entre gobernar y administrar, requiriendo propuestas de mucho mayor envergadura².

5) Adaptar el empleo público a los cambios en el mundo laboral y regulación del teletrabajo

Se propone regular el teletrabajo, si bien había sido iniciado por algunos servicios, se ha masificado producto de la actual pandemia

Covid-19.

Ciertamente el trabajo a distancia o teletrabajo ha llegado para quedarse. Esto obliga al Estado a regular esta nueva forma de realizar las tareas de los funcionarios, con medidas transversales que resguarden las condiciones básicas necesarias, que asegure el ejercicio al derecho de desconexión, que reconozca la variedad de situaciones que se dan en el empleo público, que asegure el respeto a las leyes laborales, los derechos colectivos y que permita efectivamente compatibilizar la vida laboral con la familiar e individual.

La propuesta enfrenta algunos de estos temas, pero es clave entender que el tratamiento del teletrabajo genera su complejidad y contiene múltiples facetas. Por lo tanto, debería ser perfeccionada en un amplio debate con diálogo social y amplia participación de las asociaciones de funcionarios y sus órganos representativos.

6) Sancionar faltas a la probidad, maltrato y acoso laboral

Esta propuesta establece la dedicación exclusiva de los fiscales en los sumarios, y que se puedan nombrar funcionarios de otros servicios para esta tarea. Estableciendo que a partir de los instructivos presidenciales, emanados del gobierno de la presidenta Bachelet, se ha avanzado en forma notable en estas materias, es recomendable la evaluación de su implementación, lo que no se reduce a la forma cómo se realizan los sumarios administrativos, sino que se debiese enfrentar diversos aspectos que aparecen complejos al implementar este marco normativo. Y no puede excluirse de este esfuerzo la modernización del CAIGG que debe ser parte de un sistema de control y supervisión de cumplimiento de los procedimientos administrativos, respeto a los derechos individuales y colectivos y resguardo de la probidad en la administración del Estado.

Una política pública durable siempre se basará en la participación efectiva

El modelo elegido para lanzar el proyecto de ley se salta elementos básicos asociados a la implementación de políticas públicas durables: el diálogo social y la consulta pública como herramientas que se instalan en las etapas iniciales de un proyecto.

Es de conocimiento público lo manifestado por la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), en cuanto a que no fueron incluidos en etapa alguna de este anteproyecto lo que tampoco sucedió con la Mesa del Sector Público, instancia bipartita instalada por muchos años para discutir temas de empleo público y sus condiciones de trabajo. Lo mismo ocurrió a propósito del Plan Retorno Seguro de abril de 2020 que, en plena pandemia y sin consulta ni participación, hacía volver a funcionarios públicos a sus labores más allá de que estas fueran o no esenciales. Por lo mismo, no causa extrañeza que la consulta no incluya nada de derechos colectivos de trabajadores públicos, tema que es también parte de cualquier modelo de empleo público.

Respecto de la consulta pública como herramienta, los organismos internacionales indican que se debe realizar cuando existe un proyecto con un amplio margen de flexibilidad en las ideas en discusión o una auténtica apertura a debatir sus contenidos. Se trata de que efectivamente el proyecto que se somete a este mecanismo sea una construcción entre el Estado y la ciudadanía. La denominada consulta en la web es en realidad una encuesta donde resulta imposible estar en desacuerdo con las expresiones que se proponen. Más allá de detenernos en temas de diseño de la encuesta, de la minuta se desprende que existen modelamientos de detalle, por ejemplo, respecto de tres causales de despido que corresponden al diseño final de un proyecto de ley a ingresarse prontamente.

Respecto del empleo público ha habido avances y no han faltado las propuestas. Para lo que viene hace falta encontrar o tal vez ayudar a construir una ventana para un acuerdo nacional y no cometer errores básicos de gestión del cambio. Por lo mismo, omitir el diálogo social franco y vinculante con los actores representativos de los trabajadores, incluso cuando el entendimiento no es posible, tratándose de asuntos que les afectan directamente, no es un modelo de construcción de políticas públicas durables, tampoco fortalece la credibilidad en las instituciones y desacredita mecanismos como la consulta pública que recomiendan organismos internacionales.

Esperamos que el momento constituyente que prontamente se inicia sea también el espacio para avanzar en el empleo público que Chile necesita. 

(2) Al respecto se sugiere revisar Abarzúa, E. (2020). Un nuevo pacto social para la función pública. Observatorio Económico, 5. <https://doi.org/10.11565/oe.vi130.384>