



Empleo público y elecciones: La necesidad de consenso y gradualidad para una reforma pendiente

Eduardo Abarzúa C., PhD. en Ciencias del Trabajo, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Director Académico del Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas (CiPP) de la UAH. Académico Facultad de Economía y Negocios, UAH.



Los momentos electorales son interesantes para el desarrollo de la democracia; es en ese momento cuando se intensifica el debate sobre distintos temas que preocupan a la ciudadanía y se realizan balances de lo aportado por quienes gobiernan.

Así, cada semana encontramos opiniones y propuestas en materias clave de interés nacional. Sin embargo, en un contexto de polarización, demasiadas veces se recurre a la simplificación o caricaturización para crear imágenes que sostengan un juicio —por supuesto, como parte del juego democrático—. El empleo público no ha quedado exento de este tratamiento; por lo mismo, buscando aportar algunos elementos al debate, se listan a continuación algunas tensiones o nudos críticos que aportan una mirada integrada a un tema central para la eficacia gubernamental.

Un Estado a reducir o modernizar

Si en algo hay coincidencias es en que es necesario fortalecer el empleo público, de eso no cabe duda. Este propósito también es necesario que sea simbólico: un servicio civil prestigiado da confianza a la ciudadanía y atrae talento al Estado. Ese círculo virtuoso fortalece la idea de que la democracia es el mejor instrumento político para resolver nuestros problemas.

Sin embargo, en momentos de polarización política queda poco espacio para análisis objetivos y cuidadosos de la función pública, y las propuestas de cambio se vuelven tan radicales como el uso de descalificaciones hacia los servidores públicos. Cuando se examina la realidad del empleo público con un marco más amplio, aparecen datos que invitan a la cautela o, al menos, a la gradualidad a la hora de diseñar cambios.

Es así como, al analizar el empleo público como porcentaje del empleo total y compararlo con países de la OCDE —cuyo promedio está cercano al 21%—, contrasta positivamente que en Chile el empleo público represente menos del 10%. También es verdadero que el empleo público ha crecido proporcionalmente más que el empleo total y que, según el último estudio de la OCDE, existen crecientes problemas de calidad de servicio e insatisfacción de la ciudadanía con las prestaciones públicas.

Por otro lado, de acuerdo con la tercera versión del estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁷, Chile obtuvo en 2024 la mayor puntuación en el Índice de Desarrollo de Servicios Civiles entre los países de América Latina y el Caribe. El país incrementó su puntuación de 67 a 73 puntos sobre 100, lo que refleja avances en la implementación de mejoras como la expansión del Sistema de Alta Dirección Pública, el aumento de la concursabilidad en el empleo público y la consolidación de la gestión de personas como política de Estado, entre otras.

Los catalizadores de reformas al empleo público son vitales, pero no se forja oportunidad política ni se instalan ideas sin una metodología de construcción de acuerdos, basada en la evidencia y un diálogo social franco y vinculante, desarrollando para la concreción de los cambios —como sugiere el BID— un enfoque gradual y sostenible de las reformas.

Cargos políticos (o de exclusiva confianza) versus cargos de carrera (o de planta)

En este tópico hay que equilibrar el interés de quien ha sido legítimamente elegido Presidente de la República y que, por lo mismo, tiene el derecho a rodearse de aquellas personas de confianza para poder gobernar e implementar el programa que ofreció a la ciudadanía. Pero, por otro lado, están los principios de diseño de un Estado moderno, cuyos funcionarios deben ser de carrera y no pueden ser sustituidos en cada cambio

de coalición como si fuera un verdadero bótín, perdiendo el Estado capacidades y continuidad de su operación.

Con esa tensión a la vista, la pregunta es por el mejor diseño para resolver dicho problema. Ha habido distintas propuestas, por ejemplo: establecer un número preciso de profesionales de confianza que ingresen y terminen sus funciones coincidentemente con el período presidencial; crear un estatuto especial para funcionarios de confianza; o también otras propuestas que han buscado localizarlos exclusivamente en el nivel presidencial y ministerial, dejando afuera a los servicios públicos dependientes de los ministerios.

La casuística de las soluciones no deja ver el problema de origen que sustenta la tensión no resuelta antes descrita. No existe en nuestra Constitución una distinción clara entre estos dos intereses que ordene con claridad los consecuentes diseños institucionales. Hace falta que nuestra carta fundamental distinga claramente entre el **Gobierno** y la **Administración**.

- El **Gobierno**, como responsable de la conducción política del Estado y de la definición de políticas públicas, es encabezado por el Presidente de la República (PdR) e integrado por Ministros/as, Subsecretarios/as,

Delegados/as Presidenciales y el personal de exclusiva confianza, quienes ejercen la dirección política.

- La **Administración**, como responsable de implementar las políticas públicas definidas por el Gobierno y, además, de proveer a la ciudadanía de servicios públicos en forma directa, continua y permanente, es encabezada por el PdR con la colaboración de directivos y directivas y de funcionarias y funcionarios públicos. Estos tienen el deber funcionario de responder a las directrices ministeriales y ejecutar, con profesionalismo y neutralidad, las políticas gubernamentales.

La distinción entre Gobierno y Administración permitiría, además, diferenciar las políticas de Estado —concebidas para el largo plazo, en respuesta a objetivos nacionales— de las de Gobierno, además de promover la efectiva profesionalización de los estamentos directivos de la Administración responsables de liderar los servicios públicos, quienes no deberían ser incluidos entre el personal de libre remoción gubernamental.

Esta propuesta no es nueva: fue una “Iniciativa Popular de Norma” en el primer proceso constituyente el año 2022 y también aparece en el documento “Por una función pública profesional e imparcial” de abril de



2023, que firmaron, en el marco del segundo intento constituyente, prácticamente la unanimidad de quienes han integrado, a lo largo de más de dos décadas, el Consejo de Alta Dirección Pública².

Directivos elegidos por mérito y desvinculados por exclusiva confianza: alta rotación y no se retiene el talento directivo

Nuestro país lidera la región en transparencia, objetividad y concursabilidad para acceder a cargos directivos. Lo anterior, además, ha ayudado a extender los principios de mérito y trato igualitario para acceder al empleo público, incluso en la contrata. La evidencia demuestra que la selección meritocrática de directivos mejora la eficiencia de la implementación de las políticas y la provisión de los servicios que se presentan, mejorando además la confianza de la ciudadanía.

Sin embargo, a 23 años de establecida la reforma, hace falta limitar el egreso de directivos asociados a cambios de coalición. Los datos son elocuentes: al concluir el primer año de gobierno, en las cuatro últimas administraciones, han dejado su cargo cerca del 80% de los jefes de servicio y el 49% de los directivos de segundo nivel jerárquico; lo anterior, en el marco de renunciias voluntarias y no voluntarias.

La posibilidad de desvincular sin más causal que la pérdida de confianza ha mermado el modelo de Alta Dirección Pública, haciéndolo menos atractivo a los postulantes y dejando la imagen de que se trata de un sistema de selección para partidarios de cada gobierno. Del mismo modo, las desvinculaciones no contribuyen a la continuidad de las políticas públicas ni tampoco a gestionar un estamento directivo que evidentemente acumula una experticia única en gestión de organizaciones complejas; esto, sumado a los costos económicos asociados a la producción de concursos y las consecuencias de los largos períodos de vacancia que se generan.

Las soluciones son variadas. El año 2023 el Consejo de Alta Dirección Pública propuso mantener la exclusiva confianza en el primer nivel directivo, ya que se trataría de cargos técnico-políticos. También se propuso dar mayor estabilidad al segundo nivel jerárquico, condicionando la remoción al desempeño o acotando a una cuota máxima la causal de exclusiva confianza, dado que, como ya se ha dicho, la separación gobierno-administración genera un marco propicio para ello.

desnaturalización del sistema de empleo público, donde la figura de la “contrata”, concebida originalmente como una modalidad excepcional y transitoria (con un límite legal del 20%), se ha convertido en la norma, alcanzando casi el 70% del total de los funcionarios contratados a nivel del gobierno central. Esta distorsión ha creado un sistema disfuncional que perjudica a la ciudadanía, a la eficiencia del Estado y a los propios funcionarios.



La creación de una gobernanza autónoma y la clara distinción entre Gobierno y Administración no son meros ajustes burocráticos, sino condiciones basales para recuperar la confianza ciudadana”

Cómo hacer gestión del desempeño en la administración central del Estado cuando el empleo a contrata es casi un 70% del total de empleo

La modalidad “Contrata” alude a contratos anuales de trabajo, renovables indefinidamente todos los años. Esta figura genera altos niveles de incertidumbre en las personas sujetas a dicha renovación anual y, desde el punto de vista de la gestión, no es posible aplicar las diferentes herramientas de gestión del desempeño, en particular la evaluación y sus consecuencias, incluyendo el despido.

Desde el 2017 se ha vuelto una excepción, que debe ser justificada, no hacer concursos públicos para ocupar cargos a contrata. En materia de desvinculación, han sido la Contraloría General de la República y la Corte Suprema las instancias que han ido generando algún tipo de doctrina respecto del número de años para que una contrata pase a tener el carácter de indefinida, generando más factores que hacen evidente la obsolescencia de esta modalidad contractual.

En esta materia, parece existir consenso en que el principal problema radica en la

Las diferencias se producen cuando se alude a la solución de esta problemática. Para unos, el asunto se resuelve generando flexibilidad para el despido, instalando el supuesto de que hay una sobredotación y/o que las personas que se desempeñan actualmente en cargos a contrata lo hacen no por mérito, sino por relaciones políticas (“pitutos”). De otro lado, se señala que habría que normalizar la situación, pues las contrataciones han ido reemplazando las antiguas plantas y hoy la inmensa mayoría cumple funciones permanentes.

Así, algunas ideas son generar una suerte de ingreso a una única modalidad contractual (un nuevo régimen de empleo público) para quienes se encuentren a contrata, limitando esta posibilidad a quienes tengan más de tres renovaciones anuales (el resto deberá postular).

Habiendo ideas de reforma, vale la pena preguntarse por qué en la actualidad, cuando se aplica la evaluación del desempeño, el 97% de los funcionarios recibe evaluación máxima. Buscando alguna solución, se han propuesto ideas como generar una suerte de distribución normal forzada de los resultados de la evaluación, en que siempre será

obligatorio dejar un porcentaje de empleados en evaluación máxima y mínima.

Pero el problema parece más complejo; al parecer las jefaturas no logran lidiar con la presión que ejercen los trabajadores organizados sobre las facultades directivas y los sistemas de gestión laboral disponibles. Por lo mismo, cualquier reforma que busque instalar la gestión en el ciclo de vida de los trabajadores deberá incluir acciones sobre el modelo de relaciones laborales vigente y la distribución del poder, o de lo contrario tiene el serio riesgo de volverse ineficaz. El propósito de cualquier reforma debe ser buscar instalar sistemas de gestión de personas que permitan cumplir con los principios de mérito, buen servicio y neutralidad política de la administración pública profesional, facilitando el ejercicio del liderazgo directivo en el marco del respeto de los derechos laborales.

Quién dirige el empleo público: gobernanza e institucionalidad para administrar problemas complejos

Si se resuelven las tensiones anteriores, hará falta crear un órgano independiente responsable de dirigir la política de personas y monitorear el cumplimiento de la ley aplicable a la función pública (ingreso, desarrollo y movilidad, evaluación del desempeño y desvinculación); eliminar las limitaciones al ejercicio de la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga para los trabajadores y trabajadoras del sector público; y

consagrar el derecho de todas las personas a acceder, en igualdad de oportunidades, a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que señalen la Constitución y las leyes, respetando y promoviendo criterios de inclusión, no discriminación y equidad de género, y subrayando el carácter técnico y profesional de la función pública.

Actualmente, las facultades y la información relativas a las estructuras organizacionales, la gestión de personas y las dotaciones en el sector público se encuentran dispersas. Específicamente, las cifras dotacionales de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) se basan en datos autorreportados, lo que puede comprometer su precisión. En contraste, la Contraloría General de la República posee cifras más exactas a través del proceso de toma de razón; sin embargo, esta información no es de carácter público. Esta fragmentación impide un análisis diferenciado y preciso del crecimiento del empleo público. Habitualmente, no se distingue entre el gobierno central y el sector municipal, siendo este último el foco conocido del incremento, impulsado, por ejemplo, por las ley de plantas municipales. Por su parte, se nos dice que el aumento en el ámbito del gobierno central se debería principalmente a los trasposos de personal municipal originados por la creación de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP).

En consecuencia, un eje estratégico fundamental es la integración de funciones y la homogeneización de la información para

posibilitar una gestión integral y sistémica del empleo público.

Operacionalmente, algunas propuestas se instalan en dar mayor autonomía e independencia al órgano que se ocupe del Servicio Civil, cuya dirección no sea de exclusiva confianza del Presidente de la República. Se propone que sea conducido por un Consejo que pueda ser un auténtico contrapeso, en especial en momentos de cambios de coalición e implementación de transformaciones estructurales de reparticiones públicas. Del mismo modo, se propone que los integrantes de dicho Consejo cuenten con dedicación exclusiva para cumplir roles efectivos de supervisión y acompañamiento en el marco de las transformaciones del empleo público ya descritas.

En definitiva, avanzar hacia un Estado moderno exige más que diagnósticos técnicos; requiere voluntad política para ceder cuotas de poder en pos del bien común. La creación de una gobernanza autónoma y la clara distinción entre Gobierno y Administración no son meros ajustes burocráticos, sino condiciones basales para recuperar la confianza ciudadana. Solo a través de un consenso transversal y una implementación gradual podremos transformar estas tensiones históricas en un sistema de empleo público que garantice, al mismo tiempo, la eficacia del mandato democrático y la continuidad indispensable de las políticas de Estado. 

(1) Ver <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Mejores-gobiernos-para-mejores-vidas-fortaleciendo-las-capacidades-del-Estado-para-una-gestion-estrategica-meritocracia-e-inclusiva-del-servicio-civil-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

(2) No fue suscrito por la Consejera Bettina Horst, dado su rol como integrante de la Comisión Experta que desarrolló la propuesta de anteproyecto en el mismo proceso constitucional en que se presentó la propuesta y el ex Presidente del Consejo, Felipe Melo, por su calidad de funcionario de exclusiva confianza presidencial y el compromiso gubernamental de no intervenir en el referido proceso constituyente.