

GESTIÓN DE PERSONAS EN EL ESTADO



GESTIÓN DE PERSONAS EN EL ESTADO



Grupo de trabajo sobre la gestión de personas, de la información y transparencia para la modernización del Estado

GESTIÓN DE PERSONAS EN EL ESTADO

© Centro de Estudios Públicos / Chile21 / Espacio Público / Libertad y Desarrollo

Derechos reservados. Ni la totalidad ni parte alguna de este informe puede ser reproducida sin permiso escrito de los editores.

www.cepchile.cl

www.chile21.cl

www.espaciopublico.cl

www.lyd.org

Edición digital, diciembre de 2018.

Edición gráfica: Pedro Sepúlveda V. y David Parra A.

PRESENTACIÓN

A partir de las propuestas hechas por la Comisión de Modernización del Estado convocada por el Centro de Estudios Públicos en 2017, cuatro centros de estudios hemos conformado un grupo transversal de trabajo con el objeto de promover la agenda de modernización.

A tal fin centramos nuestros esfuerzos en dos áreas específicas: (i) Gestión de personas en el Estado y (ii) Transparencia, acceso a información pública y gestión de la información en el Estado. La primera es un área crítica, largamente postergada y que creemos debe ser abordada más temprano que tarde. La segunda, una que ha experimentado cambios relevantes, pero sobre la cual hoy se discuten y requieren más transformaciones. En ambos temas buscamos generar masa crítica y acuerdos amplios, elementos claves para avanzar.

Nos organizamos en dos mesas de trabajo, una para cada área. Cada mesa fue integrada por dos representantes de cada centro y se reunieron periódicamente entre junio y octubre. Agradecemos su tiempo y compromiso. ¿El desafío? Elaborar propuestas acabadas en cada área, tomando como insumo el trabajo que sobre ellas se ha venido desarrollando desde hace tiempo en Chile a fin de alimentar un debate informado y constructivo.

La discusión y elaboración de propuestas contempló varias instancias de consulta y socialización con expertos, autoridades competentes y actores relevantes. Se buscó, de esta manera, que las propuestas contemplaran desde el inicio las distintas consideraciones y matices que caracterizan a cuestiones que, como las tratadas, son complejas. Confiamos en que esta metodología permita avanzar en acuerdos lo más transversales posibles, como los que nosotros hemos alcanzado. Por lo pronto, tomamos en cuenta la experiencia de otros esfuerzos de mejora en áreas complejas, para así aprender de ella y evitar repetir pasos que condujeron a su entrapamiento.

El producto de este trabajo colectivo es el que se presenta a continuación. Esperamos contribuir al debate y facilitar una navegación que llegue a buen puerto. La agenda de modernización del Estado es tan compleja como necesaria, por lo que buscamos incentivar el diálogo y su puesta en práctica.

LEONIDAS MONTES

Centro de Estudios Públicos

GLORIA DE LA FUENTE

Chile21

MAURICIO DUCE

Espacio Público

LUIS LARRAÍN

Libertad y Desarrollo

4

Integrantes de la mesa

ISABEL ANINAT
LUCAS SIERRA

Centro de Estudios Públicos

VERÓNICA PINILLA
PABLO VELOZO

Chile21

LUIS CORDERO
DANIEL GARCÍA

Espacio Público

BETTINA HORST
ANDRÉS SOTOMAYOR

Libertad y Desarrollo

ÍNDICE

Introducción	7
1 / Sobre el empleo público en Chile	9
2 / Propuestas	14
2.1. Propuestas sobre el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)	14
2.2. Propuestas sobre los asesores de las autoridades	16
2.3. Propuestas sobre los funcionarios públicos en general	17
2.4. Arquitectura institucional	26
2.5. Transición	28
Referencias	29
Anexo 1 / Preguntas en torno al empleo público	30
Anexo 2 / Reuniones con expertos	31

INTRODUCCIÓN

El propósito de la mesa cuyo trabajo contiene este texto es contribuir con propuestas para mejorar el marco normativo y funcionamiento del empleo público en Chile. Para ello, la mesa ha diagnosticado los principales problemas y hace propuestas de mejora para el corto, mediano y largo plazo. El trabajo ha estado animado por la convicción de que es necesario continuar mejorando el empleo público en nuestro país, a fin de aumentar su profesionalismo y, por esta vía, hacer más difícil su captura por cada gobierno. Este proceso de continua despolitización y de diferenciación entre gobierno y administración del Estado es una aspiración de los más diversos sectores políticos. Al mismo tiempo, esto contribuirá a reforzar el prestigio de la función pública y la confianza ciudadana que de él se deriva. El acuerdo transversal que existe en torno a estas materias debe ser aprovechado como el piso inicial de cualquier esfuerzo de mejora.

Las materias que dicen relación con el empleo público son múltiples. Si se piensa en el ciclo de vida de una persona que entra a trabajar en alguna repartición del Estado, se pueden plantear las preguntas que se detallan en el Anexo 1 de este documento y que configuran la cuestión general del empleo público en nuestro país.

Frente a esta amplia gama de materias, la mesa decidió abordar sólo algunas de ellas. Se trata de aquéllas respecto de las cuales se generó consenso sobre su urgencia, diagnóstico y propuestas de mejora. Respecto de aquellas materias omitidas en esta oportunidad, la mesa está consciente de su importancia y de la necesidad de que en un momento relativamente próximo puedan ser tratadas con el rigor y decisión que demandan. Entre éstas, destacan la negociación colectiva y la huelga en el sector público. La mesa entiende que respecto de estas materias ya se han desarrollado prácticas que son, en los hechos, toleradas,

sin que hayan sido objeto del debido discernimiento y decisión por parte de la legislación. Urge generar un diagnóstico ampliamente compartido sobre esto y sobre las mejoras que la ley pueda introducir. La mesa espera dedicarse a ello en un próximo paso.

Por otra parte, también se han excluido de este trabajo las áreas que, no obstante formar parte del Estado, disponen su regulación propia y específica, en general, y las relacionadas con materias de empleo, en particular. Es el caso de Salud (Ley N° 19.378), Educación (Ley N° 19.070), municipalidades, Congreso, Poder Judicial, órganos autónomos e instituciones que se rigen por otras normas específicas propias como, por ejemplo, la Conaf (Ley N° 18.348). En lugar de esas áreas, la mesa optó por concentrarse en la regulación del empleo público común y general que se contiene en el Estatuto Administrativo. Hay aquí una razón adicional: este Estatuto Administrativo actúa como norma supletoria para los funcionarios sujetos a aquellos regímenes específicos. Con todo, la mesa ha tratado de dejar ciertas bases sentadas para un próximo trabajo, en especial respecto de las municipalidades, pues no se le ha escapado la importancia y necesidad de su profesionalización.

Respecto del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), las reformas introducidas a fines de 2016 hacen que sea muy temprano aún para su evaluación, especialmente considerando que hay varias que están en pleno proceso de puesta en práctica. Por lo mismo, este documento sólo hace propuestas acotadas sobre el SADP.

Este informe se divide en dos partes. La primera (1) da cuenta de la situación actual del empleo público en Chile, y de la distancia que existe entre varias de sus dimensiones y los principios que subyacen en las normas que las rigen. La segunda (2) avanza las propuestas de mejora acordadas por la mesa. Ésta se subdivide en cinco secciones: SADP (2.1.), asesores (2.2.) y funcionarios públicos no incluidos en las dos categorías anteriores (2.3.). Esta última concentra el grueso de las propuestas que aquí se avanzan y, a su vez, se subdivide en este orden: ingreso (2.3.1.), estructura (2.3.2.), calificaciones (2.3.3.), promoción (2.3.4.), capacitación (2.3.5.), remuneraciones (2.3.6.) y desvinculación (2.3.7.). La cuarta sección (2.4.) contiene la arquitectura institucional que se propone para acompañar esta modernización. La quinta, y última, (2.5.) sugiere la transición que debe seguirse para materializar en el tiempo las reformas que aquí se proponen.

1 / SOBRE EL EMPLEO PÚBLICO EN CHILE

La realidad del empleo público hoy supera largamente la legislación que la rige. El Estatuto Administrativo regula el vínculo laboral con el Estado, regulación que suele ser complementada por normas de vigencia anual fijadas en la Ley de Presupuestos. Si bien el Estatuto Administrativo sitúa al empleo de planta como el principal del sector público, esto hoy no corresponde a la realidad. Mientras en el año 1995 por cada persona contratada a contrata había tres de planta, en el año 2018 la relación se invierte: por cada 2,4 personas a contrata hay una de planta. A junio de 2018, del total de 284.944 personas trabajando en el gobierno central como parte de su dotación, 82.289 corresponden a personal de planta (29%), 198.378 a personal a contrata (70%) y 4.277 a honorarios asimilables a grado (1%).

9

GRÁFICO 1: Personal civil del gobierno central según calidad jurídica



FUENTE: Dipres.

En el transcurso de las últimas décadas, el empleo de planta se ha mantenido más bien congelado, siendo el empleo a contrata la principal forma de vinculación laboral con el gobierno central. Los nuevos servicios que se han creado por ley en los últimos años sólo cuentan con una planta muy acotada, frente a una comparativamente extensa dotación de personal a contrata. Por ejemplo, la Agencia de Calidad de la Educación, creada el año 2012, cuenta con 61 cargos de planta, mientras que la dotación total para el año 2018 está fijada en 354.

Así, mientras el Estatuto Administrativo aún dispone que el empleo a contrata no puede ser superior al 20% de la planta, sucesivas Leyes de Presupuestos

han permitido superar este límite. Por consiguiente, el límite para la contratación del personal a contrata está determinado por la dotación máxima de cada servicio, la que se encuentra fijada anualmente en la Ley de Presupuestos.

Por otra parte, la legislación establece que el empleo a contrata es de carácter transitorio, pudiendo renovarse a fin de año. Si bien la ley no define las condiciones para esta eventual renovación, algunos dictámenes recientes de la Contraloría General de la República (CGR), y ciertos fallos de la Corte Suprema, han determinado que, después de dos renovaciones consecutivas, la decisión de no renovar nuevamente debe ser fundada. En la práctica, esta jurisprudencia ha significado que el empleo a contrata pierda el carácter transitorio con que originalmente fue concebido por la ley.

El Estatuto Administrativo establece los mecanismos de ingreso a la planta de un servicio sobre la base del mérito, debiendo hacerse un concurso público para dicho ingreso en el último grado de la planta respectiva. En el caso de los empleados a contrata, en cambio, la ley no fija mecanismo alguno de selección para el ingreso. Asimismo, las personas contratadas a honorarios tampoco deben pasar por algún filtro de mérito. Esto significa que en la administración del gobierno central la inmensa mayoría de sus empleados no han debido pasar por un filtro de mérito a la hora del ingreso. La mesa considera que éste es un problema serio, pues atenta contra el profesionalismo que la sociedad aspira para las personas que trabajan en el Estado.

Ahora bien, cada servicio público tiene fijada su planta por ley, la que identifica grados, cantidad de funcionarios de planta en cada uno de ellos, y precisa si corresponden a la planta Directiva, Profesional, Técnico, Administrativo y Auxiliar. Mientras en 1995 el estamento principal era el de Administrativos y Auxiliares, en 2017 era el Profesional. La siguiente tabla muestra la evolución de los estamentos en general:

TABLA 1: Personal del gobierno central según estamentos

	1995		2017	
Directivos profesionales	5.578	4,3%	7.002	2,7%
Directivos no profesionales	2.053	1,6%	1.003	0,4%
Profesionales	35.211	27,0%	117.715	44,8%
Técnicos	35.445	27,1%	73.184	27,9%
Administrativos y auxiliares	52.312	40,1%	63.599	24,2%
Total	130.599		262.503	

FUENTE: Dipres.

Los cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República, o del jefe de servicio cuando corresponda, forman parte de la planta de personal, y pueden ser libremente nombrados —en algunos casos después de un concurso realizado por el SADP— y removidos por la autoridad de turno.

Los cargos de jefe de departamento (correspondientes al tercer nivel jerárquico) son el tope de la carrera funcionaria. Para proveer estos cargos se debe realizar un concurso en el que pueden participar todos los funcionarios de planta del correspondiente servicio, o de otros servicios que cumplan con las condiciones para acceder a los mismos cargos. También pueden participar los empleados a contrata que se hayan desempeñado como tales durante tres años, al menos. En una primera instancia, la terna o quina de candidatos para el cargo debe provenir de la planta del mismo ministerio o servicio al que corresponde el cargo. En caso de no haber suficientes candidatos, se puede completar con funcionarios pertenecientes a otras entidades. Sólo en la eventualidad de que no haya suficientes candidatos idóneos se puede llamar a concurso público.

La falta de concursos públicos, además de generar espacios de excesiva discrecionalidad, impide que los funcionarios públicos puedan participar en igualdad de condiciones. A su vez, esto también redundaría en que no existen incentivos para promover la movilidad de los funcionarios entre los servicios públicos. Sería deseable, en consecuencia, y como se expondrá más adelante, ampliar el universo de funcionarios públicos convocados a participar de los concursos.

Cabe tener presente que el nombramiento de los jefes de departamento es de tres años y se puede prorrogar por una sola vez, en la medida en que el funcionario haya siempre mantenido una calificación de Distinción; esto es, Lista 1.

En cuanto al desarrollo de la carrera de un funcionario, la ley determina que, en el caso de las plantas directivas, profesionales, fiscalizadores y técnicos la promoción se debe realizar por medio de concursos internos, en los que sólo pueden participar funcionarios de planta con determinadas restricciones (los funcionarios a contrata pueden participar de concursos para jefaturas de departamento y niveles jerárquicos de jefaturas similares). En el caso de las plantas administrativas y auxiliares, se asciende en forma automática una vez generada una vacancia, sin mediar concurso. Por otra parte, cabe apuntar que, en la práctica, la promoción de los cargos a contrata tiene lugar en un contexto de alta discrecionalidad, donde no se vela por la igualdad de oportunidades entre los funcionarios ni por hacer efectiva la carrera, arriesgando, además, el peligro de malas prácticas.

En relación con lo anterior, cabe recordar que la ley establece un sistema de calificaciones. Éste es aplicable tanto a los cargos de planta como a los de contrata. Todos deben ser calificados anualmente en una de las cuatro listas: Lista Nº 1, de Distinción; Lista Nº 2, Buena; Lista Nº 3, Condicional, y Lista Nº 4, de Eliminación.

La mayoría de los funcionarios quedan calificados en Lista Nº 1 y muy excepcionalmente en listas inferiores. Esto en gran parte se debe al hecho de que la calificación se vincula en forma automática con la remoción del funcionario. Así, un funcionario calificado en Lista Nº 4 o por dos años consecutivos en Lista Nº 3 debe retirarse del servicio. Y si los funcionarios en cargos de tercer nivel jerárquico no mantienen una calificación en Lista Nº 1 pierden el cargo. La mencionada generalidad de la Lista Nº 1 se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 2: Puntajes máximo en lista 1

Año	% Puntaje máximo de lista 1	% Lista 1
2004	55,44	97,67
2005	59,43	98,08
2006	55,49	98,47
2007	57,12	98,74
2008	57,18	98,45
2009	56,35	98,52
2010	49,52	97,07

FUENTE: Rajevic 2018, p. 424.

En el caso de los concursos internos, sólo pueden participar en ellos los clasificados en Lista Nº 1 y Nº 2; es decir, de Distinción y Buena. Lo mismo se aplica para los ascensos en forma automática en las plantas de administrativos y auxiliares.

Ahora bien, es posible identificar distintas categorías de funcionarios, además del personal contratado a honorarios: de exclusiva confianza del Presidente de la República sin filtro de mérito, de exclusiva confianza del Presidente de la República con filtro de mérito y de exclusiva confianza de los jefes de servicio. Ahora se revisan en el mismo orden.

- a) De exclusiva confianza del Presidente de la República sin filtro de mérito. En esta categoría se encuentran las distintas autoridades políticas, tales como: ministros, subsecretarios, intendentes, gobernadores, embajadores, jefes de división de subsecretarías y determinados servicios públicos. En total, corresponden a 894 cargos.

- b) De exclusiva confianza del Presidente de la República con filtro de mérito. En esta categoría se encuentran todos los jefes de servicios que son nombrados por el Presidente de la República a partir de una terna o cuaterna que confecciona el SADP, luego de un concurso público que da inicio a un proceso de selección competitivo y abierto. A estos cargos se los ha denominado cargos de Alta Dirección Pública (ADP) de I nivel.
- c) De exclusiva confianza de los jefes de servicio. Se trata de los cargos de II nivel de los servicios que deben ser nombrados por el mecanismo del SADP. En estos casos, un comité compuesto por un representante del Servicio, uno del respectivo ministerio y un representante del Consejo de Alta Dirección Pública (CADP), luego de un concurso público y un proceso de selección competitivo y abierto, debe proponer una terna o cuaterna de candidatos idóneos al jefe del servicio como autoridad facultada para realizar el nombramiento.

TABLA 3: Tipos de cargo

Confianza	Ministerios	23
	Subsecretarías	33
	Jefes de servicio no ADP	13
	II nivel servicio no ADP	88
	Cuerpo diplomático	141
	Intendentes	16
	Gobernadores	56
	Seremis	253
	Jefes de división subsecretarías	130
Mérito y confianza	Jefes de servicio ADP	125
	II nivel ADP	997
Mérito	III nivel	2.042
Total		3.917

FUENTE: Servicio Civil, 2018.

En materia de desvinculaciones, se observa que, en general, la inamovilidad de los funcionarios es una realidad en la planta y en las contratadas. Por ejemplo, anualmente cesa en sus funciones por motivos no voluntarios entre el 2% y 3% del total de la dotación del gobierno central. Algunas dimensiones de este fenómeno se observan en la siguiente tabla:

TABLA 4: Cese de funciones, gobierno central

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total	16.111	14.825	15.137	13.956	17.628	16.543	11.255	14.719
Jubilación	365	324	357	153	110	239	250	225
Retiro voluntario afecto a bonificación	4.846	648	517	854	2.466	4.978	1.147	5.256
Renuncia voluntaria	5.558	6.196	8.551	8.314	8.776	6.032	5.334	4.706
Fallecimiento	175	189	213	220	214	246	236	190
Otros (incluye egresos no voluntarios)	5.167	7.468	5.499	4.415	6.062	5.048	4.288	4.342
Total en relación a la dotación total	7,9%	7,1%	7,0%	6,3%	7,7%	7,0%	4,5%	5,6%
Otros en relación a la dotación total	2,5%	3,6%	2,6%	2,0%	2,7%	2,1%	1,7%	1,7%
Otros en relación al total de personas que cesan en sus funciones	32,1%	50,4%	36,3%	31,6%	34,4%	30,5%	38,1%	29,5%

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de la Dipres.

Finalmente, cabe observar que a lo largo de los años el Estado ha venido vinculando a un creciente número de personas sin un filtro de mérito (básicamente por medio de la contrata). Al mismo tiempo, cabe apuntar que la legislación no promueve la movilidad entre instituciones del Estado en el desarrollo de la carrera funcionaria. Éste es un defecto y las propuestas de la mesa apuntan a corregirlo.

2 / PROPUESTAS

2.1. Propuestas sobre el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)

La Ley N° 20.955, de octubre 2016, introdujo reformas al SADP. La mesa considera que es muy temprano todavía para evaluar estas modificaciones legales, varias de las cuales continúan en proceso de puesta en práctica. Por lo mismo, este informe se limita a proponer una mejora específica que busca hacer del SADP un mecanismo atractivo para quien desee incorporar sus talentos a la administración del Estado, pero que, al mismo tiempo, sea capaz de retener esos talentos por un periodo más largo del que es capaz hoy. Antes de las mencionadas reformas, la duración promedio de un directivo de primer nivel era de 2,2

años, menos que los tres años que la ley estipula para un primer período (renovable dos veces más). Si bien a priori resulta difícil plantear una determinada duración promedio como objetivo explícito, la alta rotación de los directivos en estos cargos pudiera dificultar la implementación de medidas que en el mediano plazo apuntan a una mejor gestión en estos servicios.

El Servicio Civil (SC) inició en 2016 (mediante Resolución Exenta N° 480 de 26/abril/2016) el sistema de formación para los liderazgos públicos en el Estado. Con él se busca contribuir a la formación de los actuales y futuros directivos públicos, con el objetivo de mejorar la gestión y calidad de los servicios a su cargo. Esta iniciativa se suma al papel que ya desempeña el SC acompañando y contribuyendo al desarrollo de los altos directivos. Además, conforme a lo dispuesto en el reformado artículo 54 de la Ley N° 19.882, el SC ha avanzado en la gestión de candidatos. Por ejemplo, el SC puede llamar a postular a otros concursos a ex directivos a aquellos postulantes que no fueron seleccionados en un concurso en particular, pero que quedaron en la terna o cuaterna. Existe, también, el “banco de candidatos”, que incluye a quienes han postulado alguna vez, con el objetivo de invitarlos a participar en nuevos concursos.

Si bien dichos esfuerzos van bien encaminados hacia la idea de crear un cuerpo de servidores públicos, se propone dar un nuevo paso. Su fin es establecer una “carrera” de los servidores públicos, de manera que quienes ingresen al SADP no sólo tengan en su horizonte dirigir un determinado servicio público, sino que también la expectativa de desarrollarse al interior de la administración del Estado. Con el tiempo, por ejemplo, podrían pasar de dirigir servicios pequeños a otros más complejos. En la práctica, esta propuesta se traduce en que el SC debe delinear conjuntos de servicios públicos, definiendo áreas temáticas en las que se agrupen distintos servicios según el grado de complejidad para su dirección (por ejemplo, por cantidad de funcionarios, magnitud presupuestaria, exigencias operacionales y logísticas).

De esa manera, un directivo público que ingresa al SADP en un servicio público de menor complejidad puede, luego, considerar crecer profesionalmente dirigiendo un servicio similar en otra área o uno de mayor complejidad en la misma. Podría permitirse que el Presidente de la República pueda exceptuar de concurso un cargo de primer nivel, para que otro alto directivo del mismo nivel, que cumpla con ciertas condiciones de elegibilidad (al menos dos años en el cargo y una evaluación positiva según su convenio de desempeño) y con el perfil del cargo, pueda asumirlo.

El SC debe tener un papel activo entregando información y promoviendo la movilidad horizontal de los altos directivos, con el fin de retener los talentos que, desde el momento de su ingreso, vienen creciendo por su experiencia en la administración pública.

2.2. Propuestas sobre los asesores de las autoridades

A nivel comparado se discute sobre el rol de los asesores de las autoridades políticas (OECD 2011; Aucoin 2012; Boston 2012). Si bien no se cuestiona el hecho de que las autoridades cuenten con un equipo de confianza, preocupa el constante aumento del número de contrataciones, la discrecionalidad de sus funciones y responsabilidades, y las distorsiones que generan en un Estado que busca más profesionalismo en sus trabajadores. Las medidas al respecto son variadas en distintos países: controlar su número (fijando cuotas de contratación o limitando el presupuesto para ello), aumentar la transparencia (roles, formas de contratación, aprobación previa desde el centro de gobierno) o definir estándares de conductas específicas (códigos de ética).

La mesa propone crear una categoría jurídica especial para los asesores de las autoridades, de manera que se distingan de los funcionarios de carrera, transparentando quienes y cuantos son en cada caso. Cabe fijar un límite que incluya un tope en el número de asesores, aplicable a ministerios y servicios, aunque diferenciadamente, de tal manera que sea más restrictivo respecto de estos últimos. El límite se establecería, además, por la vía presupuestaria disponible para estas contrataciones. Ello es complementario, además, con el tope general que actualmente se establece para los sueldos.

Quienes ingresen como asesores de autoridades cesarán en sus funciones automáticamente cuando la respectiva autoridad cese en su cargo, cualquiera sea la causal. En caso de querer mantenerse en la institución pública, debe concursar por la vía regular y con posterioridad al cese de sus funciones como asesor de la autoridad. En concordancia, mientras tenga la calidad de asesor no podrá participar en concursos de la institución pública en que trabaje ni en los servicios dependientes de ella. Sólo podrá participar en concursos de otros organismos de la administración pública.

En un primer momento, el gasto y número de este grupo estará definido sobre la base del presupuesto histórico.

Los asesores estarán sujetos a las normas de la Ley de Lobby. El SC debe dictar un Código de Conducta para Asesores, que regule específicamente su rol y

vele por la integridad en su actuar. Por otra parte, estos asesores no podrán integrar comités representando el interés del servicio, como ocurre, por ejemplo, en los comités de adquisiciones.

2.3. Propuestas sobre los funcionarios públicos en general

Las propuestas sobre funcionarios públicos en general (aquellos no incluidos en las dos categorías recién expuestas) se estructuran en base a las etapas del ciclo en que se puede concebir el empleo público: ingreso, promoción y desarrollo de la carrera, retiro y desvinculación.

En estas propuestas subyace una noción de empleo público caracterizado como el vínculo laboral entre las personas y el Estado. Este vínculo se caracteriza por el mérito, la estabilidad, la profesionalización y la despolitización, y, según lo prescrito en el artículo 38 de la Constitución Política de la República, se proyecta en una carrera de servicio público al interior de la administración del Estado.

Antes de las propuestas, algunas palabras sobre la contratación a honorarios. La mesa ha acordado que éstos deberían limitarse a casos acotados y específicos, manteniendo la exigencia de que sean para servicios que efectivamente no se encuentren bajo subordinación y dependencia, y que se refieran a labores accidentales no habituales. Es decir, no debieran darse nuevamente situaciones como las que se han visto en la administración pública en las que las personas se mantienen de manera permanente bajo el régimen de honorarios. Asimismo, aquellas contrataciones a honorarios que tienen como objetivo la entrega de un producto específico debieran hacerse por la vía de www.mercadopublico.cl y www.chilecompra.cl. Para acotar los honorarios a la excepcionalidad, la mesa propone fijar como plazo máximo del contrato a honorarios un año, el cual puede ser renovable por una sola vez. Tal como ocurre hoy con la Ley de Presupuestos, se debiera mantener un límite máximo de personas y de gasto en honorarios.

2.3.1. Ingreso

El sistema de ingreso a la administración del Estado debe propender a la generación de servidores públicos con capacidad técnica que puedan aportar a un mejor Estado al servicio de la ciudadanía. Un mejor Estado, además, es uno en que los servidores públicos pueden desarrollarse de acuerdo a sus méritos y ta-

lentos. Nuevamente, ello pasa por reforzar la distinción entre gobierno y Estado, de manera de lograr la mayor despolitización de la administración permanente. Por lo mismo, debe evitarse la posibilidad de que los funcionarios públicos se vean expuestos a arbitrariedades del gobierno o del jefe de turno derivadas de motivos diferentes a la capacidad y el mérito.

Para estos efectos, se propone un **sistema único de ingreso**, consistente en un concurso público que observe los siguientes principios:

- a) Orientación al mérito. El sistema debe generar las condiciones para que, a través del concurso, sean electos los candidatos mejor calificados para el cargo concursado.
- b) Búsqueda de competencias adecuadas. Un buen concurso supone una definición adecuada del perfil del cargo que se pretende llenar, que cuide la posibilidad de movilidad horizontal, según se detalla más adelante.
- c) Transparencia y publicidad. Para asegurar la mayor participación posible y una debida fiscalización de los procesos, es necesario que los concursos contemplen mecanismos para su debida transparencia y publicidad.
- d) Procedimiento de carácter técnico. Los concursos deben ser conducidos conforme a variables y criterios que ya se utilizan en los procesos de selección de personal (ver artículos 13 y siguientes de la Resolución N° 1/2007, normas generales en materia de gestión de personas del Servicio Civil).

Asimismo, el concurso deberá respetar el resto de los principios actualmente recogidos en el Estatuto Administrativo, como la no discriminación y la objetividad.

Podrán participar del concurso todas las personas que cumplan con los requisitos establecidos, los que deben ser definidos de manera clara, precisa, y con la anticipación y publicidad suficientes.

El Servicio Civil tendrá las siguientes tareas en la etapa de ingreso a la administración del Estado:

- a) Establecerá criterios y directrices de carácter general para la confección de los perfiles.
- b) Establecerá parámetros y ponderaciones de carácter general que deberán ser considerados en cada concurso.
- c) Podrá resolver consultas que le formulen los servicios para la conducción de sus concursos.

Para aumentar la participación y facilitar el acceso, se propone hacer obligatorio el uso de las plataformas existentes (Portal de Empleos Públicos www.empleospublicos.cl), para dar a conocer concursos y para llevar a cabo los procesos de postulación, los que deberán obedecer a una forma única. Independientemente de la publicidad en las redes sociales y otros medios, se propone hacer obligatoria la publicidad de los procesos de postulación en los portales de los servicios que se encuentren concursando, incluso reemplazando el actual aviso en el *Diario Oficial*.

A partir de una terna preparada por un comité de selección, conforme a la actual regulación, el nombramiento corresponderá al jefe del servicio, mediante resolución fundada que observe los principios señalados en esta sección. En aquellos casos en que el proceso de selección sea más complejo, se podría contar con la asesoría de una consultora externa. Dicha complejidad será determinada por los criterios que defina el SC, atendiendo a la responsabilidad y la remuneración de las vacantes.

En dicha terna, y con independencia del escalafón o cargo que se concurre, deberán incluirse a lo menos dos funcionarios públicos. Esta obligación es especialmente relevante para efectos de la promoción, que se tratará a continuación en el punto 2.3.4. Para estos efectos, se entenderá que son funcionarios públicos:

- a) Los funcionarios del mismo servicio.
- b) Los funcionarios de cualquier otro servicio de la administración del Estado. De esta manera se permite una movilidad horizontal dentro del Estado y se aprovechan las capacidades adquiridas en otros servicios y cargos. La definición del perfil del cargo, como ya se ha dicho, debe facilitar esta movilidad.
- c) Los funcionarios municipales. De esta manera, se aprovecha la experiencia en el sector público y se pueden generar traspasos de conocimientos de utilidad para el servicio.
- d) Quienes hayan tenido en el pasado la calidad de funcionario público, en las condiciones que se señalan a continuación. Quien haya tenido tal calidad por más de un año y no haya sido desvinculado por sumario o por mal desempeño podrá participar en un concurso público e integrar la terna en calidad de funcionario público. Esto persigue valorar la experiencia de quien ya ha pasado por la administración pública, ha obtenido buenas calificaciones en ella, y ha tenido la oportunidad de adquirir conocimientos y desarrollar aptitudes valiosas para el servicio luego del paso por el sector privado en el tiempo intermedio. Ahora bien, para efectos de evitar eventuales obsolescencias, este derecho sólo podrá ejercerse hasta

por el doble del tiempo que permaneció anteriormente en la administración del Estado, con un tope máximo de cinco años.

Se sugiere establecer una acción para reclamar de la resolución de nombramiento, de tal manera que puedan reclamar los afectados directamente o cualquier persona que manifieste un interés legítimo en la rectitud del proceso. Procederán los recursos establecidos en la Ley de Bases de la Administración del Estado, sin perjuicio de las presentaciones ante la CGR dentro de un plazo determinado, y sólo para reclamar por el incumplimiento de los principios que regulan el concurso, de las directrices del SC o de las normas que el propio servicio ha establecido para el concurso.

20

Al igual que en el caso de las obligaciones relativas a las compras públicas, la omisión o elusión de los concursos públicos será considerada como una falta grave al principio de probidad y generará la responsabilidad administrativa de los funcionarios involucrados, sin perjuicio de las demás responsabilidades civiles o penales que puedan hacerse efectivas.

Por su parte, deben existir programas para la atracción de talento joven, profesionales y técnicos recién egresados que cuenten con buenas credenciales. Por ejemplo, pueden replicarse o extenderse programas que se han llevado a cabo en determinadas instituciones como, por ejemplo, el Banco Central o Prácticas Chile del Servicio Civil. También se pueden mirar ejemplos exitosos en experiencias como Servicio País y Jóvenes al Servicio de Chile.

Por último, se propone eliminar la restricción que hoy impone el literal a) del artículo 12 del Estatuto Administrativo, de tal manera que los extranjeros con permiso de residencia en Chile puedan ingresar a la administración pública en iguales condiciones que los ciudadanos chilenos. En esto se incluye, por cierto, el SADP y la exigencia de validar sus grados académicos.

2.3.2. Estructura del personal

La estructura del personal del servicio estará limitada, como ya ocurre hoy, por el presupuesto disponible para personal en el subtítulo 21 de la Ley de Presupuestos, además de la glosa que limita la dotación.

Asimismo, hoy existe un registro detallado de la distribución de la dotación del servicio por estamento y grado en el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado de la CGR (SIAPER) y en la Dirección de Presupuestos (Dipres), a partir del cual se calcula el presupuesto disponible para plantas y contrataciones en el subtítulo 21 de la Ley de Presupuestos. Se propone formalizar

el procedimiento administrativo de registro y autorización de modificaciones de dicha distribución en la Dipres. Este procedimiento reemplaza la fijación que actualmente se realiza por medio de las correspondientes leyes de plantas. Además, la autorización o registro de la Dipres sustituye al certificado de disponibilidad presupuestaria que acompaña cada contratación para su toma de razón.

Por su parte, las modificaciones a la distribución de grados sólo pueden originarse por una reestructuración del servicio, fundada en las funciones (o nuevas funciones) u otra reorganización adecuadamente justificada sobre bases técnicas y de carácter permanente. En este sentido, el SC debería poder velar que toda reestructuración se haga siguiendo las buenas prácticas y con perfiles que no inhiban la movilidad horizontal.

Los ajustes a la distribución serán propuestos por el jefe de servicio a la Dipres en el ejercicio presupuestario anual. En caso de implicar mayor presupuesto, debieran demostrar aumentos de productividad, compensarse con ahorros permanentes o ser atribuibles a nuevas funciones o cargas de trabajo. Por el contrario, si no implican mayor gasto presupuestario y se cuenta con el visto bueno del Servicio Civil, la Dipres no debiera poder objetar los ajustes.

Se propone eliminar los aumentos de grado nominales a una persona por su desempeño, que actualmente se utilizan con amplia discrecionalidad, afectando además la idea de carrera funcionaria y, en muchos casos, el clima laboral. Para esto se sugieren otras asignaciones o promociones, que se detallan más abajo en 2.3.6.

La organización del organigrama (unidades, cargos, etc.) del servicio será de competencia del jefe de servicio, en la medida en que se respete lo anterior. Como herramienta de gestión, se propone que éste pueda flexibilizar las funciones y estructura del servicio, realizar promociones y distribuir algunas asignaciones como las funciones críticas, pero no asignar nominativa y discrecionalmente grados.

2.3.3. Evaluaciones

Actualmente, el sistema de calificaciones implica una fuerte carga administrativa para los jefes de servicio. Su resultado tiene implicancias directas en los despidos, promociones y ascensos. Ello, además, redundante en que la información que emana del actual sistema no es útil.

Se propone, por tanto, simplificar el sistema de calificaciones y no vincularlo de forma *automática* a despidos o a las posibilidades de crecimiento en la trayectoria laboral para aquellos funcionarios que no obtengan las mejores calificacio-

nes. Por lo mismo, la mesa propone repensar el sistema general mediante el cual se evalúa a los funcionarios públicos. Y avanzar hacia un sistema de evaluación que permita una curva forzada, tal como se describe a continuación.

En un primer paso, se propone potenciar la evaluación como mecanismo de diálogo y mejora del trabajo y clima al interior de cada servicio. Para ello se sugiere diseñar y poner en práctica un sistema de autoevaluación del desempeño, el que luego debe ser ratificado y, de ser necesario, corregido por el jefe directo en calidad de precalificador. En este contexto, la mesa propone mantener la composición de la actual junta calificadora, pero sólo para revisar discrepancias relevantes y conocer de las reclamaciones interpuestas por los funcionarios. Asimismo, el resultado de la calificación debe ajustarse a una curva forzada de distribución grupal y no individual.

2.3.4. Promoción

En el caso de generarse una vacante en un servicio público, debe aplicarse por regla general el concurso definido en 2.3.1. Excepcionalmente, el jefe de servicio tiene la facultad de aplicar una única promoción dentro del servicio entre el universo de funcionarios en el mismo grado o hasta tres inferiores. La promoción debe hacerse atendiendo especialmente al mérito, según criterios objetivos, incluyendo, entre otros, el desempeño, las calificaciones y la antigüedad. Según se detalla posteriormente en las normas para la transición, esta facultad sólo será aplicable a aquellos funcionarios que hayan ingresado al nuevo régimen. Una vez efectuada la promoción, la vacante que ésta genere debe ser concursada conforme a lo propuesto en 2.3.1.

2.3.5. Capacitación

La mesa propone reformular el sistema de capacitación de los funcionarios en las diversas reparticiones del Estado, en las líneas que siguen:

- a) Crear un sistema integral de capacitación, que registre información sobre las acciones de capacitación y permita su posterior evaluación. Este sistema, además, debería centralizar parte de la gestión de los cursos generales de capacitación de la administración pública. De esta manera, se propone crear una suerte de Academia del Servicio Civil, basada en la idea de que parte de los recursos que hoy los servicios destinan a capacitación se administrarán de forma conjunta para licitar y ofrecer

capacitaciones en aquellas materias transversales a los servicios. Cada servicio mantendrá un porcentaje para ofrecer capacitaciones en aquellas materias propias de su giro, capacitaciones que deben estar sujetas a evaluaciones externas. Asimismo, debe reforzarse el sistema informático de capacitación Sispubli.

- b) Se deben evaluar las capacitaciones realizadas y su impacto, de manera que se orienten efectivamente a la transferencia de conocimiento, al aumento de la productividad o a la reducción de brechas estratégicas (tecnología, cultura organizacional, atención de usuarios, etc.).
- c) Es importante que los equipos de capacitación conozcan y participen de las definiciones más estratégicas de sus instituciones y cuenten con una mirada de los desafíos transversales de gestión en la administración pública. De esta manera, serán capaces de enfocarse en capacitaciones que mejoren la productividad y calidad de los servicios públicos, desarrollen planes de largo plazo y con mayor vinculación con los ejes estratégicos del Estado.
- d) Considerando su papel en la gestión de personas, el SC debe tener un papel central en el sistema de capacitación reformulado que aquí se propone, velando por el uso adecuado de los recursos, permitiendo una mirada sistemática de la capacitación de los organismos públicos e impulsando la mayor efectividad de ésta.

2.3.6. Remuneraciones

La remuneración dependerá del grado, el que debe estar vinculado al cargo y no a la persona. No se justifican aumentos de grado en la misma función. En lugar de ello, existen asignaciones complementarias previamente establecidas. La mesa propone una racionalización y simplificación de la actual dispersión de asignaciones especiales.

En particular, propone cuatro categorías de asignaciones complementarias: una asociada a la permanencia en la administración pública, otra a la mayor profesionalización, una tercera al desempeño y, por último, a la relevancia del respectivo cargo. En lo que inmediatamente sigue, algunos alcances sobre cada una:

- a) Asignación por permanencia, equivalente a lo que hoy se conoce como “bienios”.
- b) Asignación por capacitación, al adquirirse nuevas competencias como, por ejemplo, un grado académico. Esta asignación se entregará por la capacitación que el funcionario obtenga por sí mismo (y no por la que ob-

- tenga al alero de la capacitación de los funcionarios públicos en general). El SC definirá los criterios para determinar la pertinencia y calidad de la capacitación que dé lugar a esta asignación.
- c) Asignación por desempeño, de menor cuantía. Ella implica reformar los actuales incentivos individuales y colectivos que se entregan en el marco del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG). En base a las recomendaciones que sobre la materia hizo el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile (2016), se propone simplificar la operatoria y reducir la burocracia asociada al monitoreo y cumplimiento de los PMG, reorientando las capacidades instaladas. Se propone, también, cambiar estructuralmente y de forma gradual el programa completo, dejando los incentivos monetarios como un porcentaje variable mucho menor y sólo con indicadores transversales que refuercen la medición e información de indicadores comprometidos. Asimismo, se propone limitar monetariamente los incentivos colectivos. No se sugiere eliminarlos porque, concebidos razonablemente, pueden ser una herramienta que permita al alto directivo generar motivación entre sus subordinados. Junto con ello se propone reforzar el Premio a la Excelencia Institucional, creando distintas categorías (por ejemplo, servicios con atención al público, servicios fiscalizadores, servicios con mayor presencia regional, etc.).
 - d) Asignación crítica, asociada a un cargo o una unidad crítica en el funcionamiento del servicio (según lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley Nº 19.882).

2.3.7. Desvinculación

La mesa considera que el nuevo sistema de ingreso a la administración del Estado requiere de un mecanismo de desvinculación que supere las dificultades actuales y que, a la vez, atienda mejor los derechos de los funcionarios públicos.

Por esto se mantienen las causales dispuestas en el artículo 146 del Estatuto Administrativo, a saber: aceptación de renuncia, obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional (jubilación), una situación relacionada con el respectivo cargo público, declaración de vacancia, destitución, supresión del empleo, término del período legal por el cual se es designado y fallecimiento. Y ello se suma a la desvinculación por resolución fundada del jefe de servicio tras un sumario.

Por tanto, en el nuevo régimen propuesto, la desvinculación deberá hacerse por resolución fundada, que deberá contener el razonamiento y la expresión

de los hechos y fundamentos normativos en que se sustenta. Podrán servir de fundamento las siguientes causales:

- a) Sumario, caso en el cual no habrá derecho a indemnización.
- b) Una deficiente evaluación hecha de modo formal y reiterado. En este caso, no será necesario cumplir con los estándares establecidos en el artículo 50 del Estatuto Administrativo; esto es, encontrarse el funcionario en lista 4 o en lista 3 por dos años consecutivos.
- c) La modificación de las funciones del servicio o su reestructuración, tal que hagan que los servicios del funcionario devengan innecesarios.
- d) Supresión o modificación de planes o programas, o una alteración de su prioridad, tal que determinen que las labores del funcionario ya no sean necesarias.
- e) Nuevas condiciones de dotación o presupuestarias del servicio que hagan imposible la continuidad del funcionario.

En el caso de las últimas tres causales, la información emanada de la Dipres formará parte de los antecedentes que justifiquen la desvinculación.

Las causales que aquí se señalan corresponden a los criterios asentados en la jurisprudencia de la CGR (dictámenes N° 6.400/2018, N° 25.143/2017, N° 12.248/2017, N° 18.901/2017, N° 85.700/2016, entre otros),^[1] y corresponden a criterios razonables y objetivos, resguardando que no se preste para posibles capturas políticas.

[1] “Así, los actos administrativos en que se materialice la decisión de no renovar una designación, de hacerlo por un lapso menor a un año o en un grado o estamento inferior; o la de poner término anticipado a ella, deberán contener “el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta”; por lo que no resulta suficiente para fundamentar esas determinaciones la expresión “por no ser necesarios sus servicios” u otras análogas.

De este modo, podrá servir de fundamento para prescindir de los servicios del funcionario en ambos casos, o para designarlo a contrata por un lapso menor al año, o en un grado o estamento inferior, y en la medida que, por cierto, se encuentre suficientemente acreditado, entre otros:

- Una deficiente evaluación del servidor, ya sea la calificación regular y periódica u otra evaluación particular.
- La modificación de las funciones del órgano y/o su reestructuración, que hagan innecesarios los servicios del empleado o requieran que éste desarrolle funciones diversas a las desempeñadas, o por un lapso inferior al año calendario.
- La supresión o modificación de planes, programas o similares, o una alteración de su prioridad, que determinen que las labores del funcionario ya no sean necesarias o dejen de serlo antes de completarse el año siguiente.
- Nuevas condiciones presupuestarias o de dotación del servicio que obliguen a reducir personal.
- Reducción de la dotación docente o de la dotación del sector de atención primaria de salud, conforme a lo prescrito en las leyes Nos 19.070 y 19.378, respectivamente”. Dictamen N° 85.700 del 28-11-2016.

Se propone que, en caso de que los funcionarios que ingresen al Estado bajo esta nueva regulación, o quienes se acojan a ella según lo que se propone más adelante, se equiparen los derechos laborales del Código del Trabajo, en particular en relación a la desvinculación. Así, la desvinculación por alguna de las razones mencionadas anteriormente, dará origen al pago de la indemnización por años de servicio que se aplica actualmente en el Código del Trabajo, sin perjuicio de las mejoras que puedan aplicarse a dicho instrumento en el futuro. Esta indemnización sólo será aplicable para quienes se acojan al nuevo sistema de empleo público y no será retroactiva; por lo tanto, considera los años de servicio desde la vigencia de esta norma.

Con todo, se establecerá que aquellos funcionarios que han mostrado un rendimiento destacado en las últimas evaluaciones no podrán estar entre quienes sean desvinculados. Para estos efectos, aquellos funcionarios que se encuentren en el grupo que haya obtenido las mejores calificaciones —de acuerdo a lo expuesto en 2.3.3.— no podrán ser incluidos en las causales recién referidas dentro de los dos años siguientes a las calificaciones destacadas.

El funcionario afectado con la resolución podrá reclamar de la desvinculación de acuerdo a las reglas generales del procedimiento administrativo, sin que sea procedente la intervención de los Tribunales Laborales.

2.4. Arquitectura institucional

Para la modernización del Estado que aquí se propone, es necesaria una estructura más robusta y con un ámbito más extenso de competencia. Además de seleccionar, reclutar, monitorear y asesorar a los altos directivos públicos, el SC debería ocuparse con mayor intensidad del conjunto de personas que trabajan para el Estado. Así, por ejemplo, se debería continuar profundizando el rol rector del SC, en el sentido de orientar y definir los estándares y marcos mínimos para la gestión de dichas personas.

El CADP, que hoy está concentrado exclusivamente en la selección de los altos directivos, debería pasar a ser el Consejo del Servicio Civil (CSC). Esta nueva arquitectura estaría a cargo de la doble tarea ya mencionada: selección de los altos directivos públicos, por una parte, y de la gestión y desarrollo de las personas que trabajan en el Estado, por la otra.

Para el CSC, se contemplan cinco miembros. Cuatro de ellos serán designados como lo son hoy: nominación del Presidente de la República y ratificación del Senado. Para la designación de su presidente, la mesa contempla una alternativa que considera igualmente plausible:

- a) Que esos cuatro miembros propongan una terna al Presidente de la República para que éste escoja al presidente, o
- b) Que el Presidente de la República designe directamente al presidente del CSC (como es actualmente).

Respecto del director del SC, se propone que sea un cargo del SADP de primer nivel.

Ya sea que se introduzca o no esta necesaria separación de funciones, es importante separar mejor las funciones de orientación y las ejecutivas al interior del Servicio Civil. Hoy el cargo de director nacional de este servicio y el de presidente del CADP recaen en la misma persona. Es aconsejable separar formalmente estos cargos.

La separación de las tareas propias de la Presidencia del actual CADP y de la Dirección Nacional del SC (DNSC), tendrá la virtud de perfilar mejor el carácter de cada una. El CADP (o bien el CSC según lo aquí propuesto), es decir, el órgano colegiado, podrá asumir en forma su carácter deliberativo, normativo y orientador. La DNSC, por su parte, asumirá en propiedad su carácter ejecutivo, para aplicar las decisiones del CSC y para operar autónomamente en los ámbitos que el CSC le delegue.

Finalmente, es necesario reforzar el lugar que el SC ocupa en el entramado institucional en general. Actualmente hay varios organismos públicos que tienen competencias relacionadas con las personas trabajando en el Estado: la CGR, la Dipres y, de forma descentralizada, los ministerios y servicios públicos. Esto implica, por ejemplo, avanzar en robustecer la DNSC para hacer efectivas y aplicar las normas sobre gestión de personas. Por ejemplo, el SIAPER debe dejar de ser propiedad de la CGR (independientemente de que se alimente con su información), y debiera pasar a la DNSC o a la Dipres, sin perjuicio del necesario acceso que tengan todas las instituciones. Asimismo, deben reforzarse los procedimientos electrónicos que agilicen la gestión de personas en el Estado, incluyendo la toma de razón y la información sobre las vacantes.

Además, es necesario una diferenciación más estricta entre los roles presupuestarios y los roles de gestión propiamente tal en materia de empleo público, de manera de distinguir lo que le corresponde a la Dipres y al SC en esta materia.

La mesa está consciente de que las propuestas de este informe van a aumentar la carga de trabajo del SC, en especial. Para hacerse cargo de ese aumento, se propone respecto del órgano colegiado las siguientes alternativas:

- a) Imponer a los consejeros dedicación exclusiva.
- b) No imponer dedicación exclusiva, pero disponer que cada consejero tenga uno o dos profesionales que, bajo ciertas condiciones, actúen en su nombre en las entrevistas de los concursos. La información sobre estos profesionales debe formar parte de los antecedentes que se tengan a la vista en los procesos de nombramiento de los consejeros.
- c) Aumentar el número de consejeros de manera que el CSC pueda dividir su trabajo en salas.

2.5. Transición

Para la transición hacia el nuevo régimen de empleo público que se propone, la mesa sugiere lo que sigue:

- a) El nuevo régimen regirá para todos los nuevos ingresos y promociones que se efectúen en la administración central.
- b) Los actuales funcionarios de planta no se verán afectados por la reforma, con excepción de aquéllos que quieran incorporarse voluntariamente al nuevo régimen, ya sea quedándose en el mismo cargo o concursando para promoverse. No se efectuarán concursos para llenar las plantas vacantes.
- c) Aquellos funcionarios sujetos al actual régimen de contrata y que lleven menos de dos renovaciones (en atención a las decisiones de la Corte Suprema y de la CGR) deberán sujetarse a la norma general de ingreso del nuevo régimen en su próxima renovación. Sin perjuicio de que se deberán llevar a cabo los concursos públicos correspondientes, será necesario hacer un catastro de la cantidad de funcionarios que se encuentren en esta situación al momento de iniciarse la transición para dimensionar la cantidad de concursos que se deberían llevar a cabo durante ese primer año.
- d) Los funcionarios a contrata que lleven dos renovaciones o más pasarán a estar sujetos al nuevo régimen sólo cuando postulen voluntariamente en un concurso.
- e) La facultad del jefe de servicio para promover, de acuerdo a lo especificado en 2.3.4., sólo será aplicable a aquellos funcionarios a contrata que hayan ingresado al nuevo régimen.
- f) Parte del actual personal a honorarios debiera también poder incorporarse al nuevo régimen por la vía regular, a través de los concursos descritos.

- g) Durante la transición no debiera permitirse que los asesores de autoridades ingresen al nuevo régimen. Ellos deben quedar sujetos a las normas propias de esa categoría propuestas en 2.2. Ello sería de aplicación inmediata.
- h) La transición debe ir acompañada de incentivos para los actuales funcionarios que quieran acogerse a retiro. Es necesario adoptar medidas para que los beneficiados sean seleccionados con la menor arbitrariedad posible. Además, se pueden poner en práctica programas de acompañamiento a la jubilación.

REFERENCIAS

- Aucoin, P. 2012. "New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25 (2).
- Boston, J. 2012. "Reflections on New Political Governance in Westminster Systems". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 25 (2).
- Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile. 2016. *Informe Final: Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del sector público*. Programa Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.
- Comisión de Modernización del Estado. 2017. *Informe: Un Estado para la Ciudadanía*. Centro de Estudios Públicos.
- Consortio para la reforma del Estado. 2010. "Capítulo: Personas en el Estado: hacia un país de clase mundial". En: *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma*. Consortio para la Reforma el Estado.
- Dirección Nacional del Servicio Civil. 2015. "Evaluación de transferencia actividades de capacitación". Subdirección de gestión y desarrollo de personas.
- _____. 2018. "Análisis descriptivo gestión capacitación en servicios públicos 2012-2016". Equipo consultores especialistas, subdirección de gestión y desarrollo de personas.
- Marcel, Mario. 2002. "Las opciones para la reforma del Estado en Chile." En: Valdés, Salvador (ed.), *Reforma del Estado Volumen II: dirección pública y compras públicas*. Centro de Estudios Públicos.
- OECD. 2011. "Ministerial Advisors: Role, influence and management". OECD Publishing.
- Rajevic, Enrique. 2018. "La crisis de la regulación del empleo público en Chile: ideas para un nuevo modelo." En: Aninat, Isabel y Slaven Razmilic (eds.), *Un Estado para la Ciudadanía: Estudios para su modernización*. Centro de Estudios Públicos.
- Rajevic, Enrique y Dirección Nacional del Servicio Civil. 2017. *Textos legales sobre gestión de personas y empleo público en Chile*. Servicio Civil.
- Rivera, Eugenio. 2018. "Relaciones laborales en el sector público: desarrollo histórico y propuestas regulatorias". En: Aninat, Isabel y Slaven Razmilic (eds.), *Un Estado para la Ciudadanía: Estudios para su modernización*. Centro de Estudios Públicos.
- Williamson, Carlos. 2016. *Gestión del personal civil en los servicios públicos del gobierno central: Realidad actual, mejores prácticas, brechas y pasos a seguir*. Programa Modernización del Sector Público, Ministerio de Hacienda.

ANEXO 1 / PREGUNTAS EN TORNO AL EMPLEO PÚBLICO

1. Ingreso

- 1.1. ¿Debe existir un régimen de carrera para el empleo público?
- 1.2. ¿Cómo debiera ser la regulación del vínculo laboral?: ¿debiera existir un régimen único o varios tipos de regímenes?, ¿cuáles?
- 1.3. Reclutamiento y selección
 - 1.3.1. Concursos de ingreso para funcionarios públicos:
 - 1.3.1.1. ¿Bajo una dotación máxima determinada cómo (ej. uso de la Ley de Presupuestos)?
 - 1.3.1.2. ¿Cuál debiera ser el rol del Servicio Civil en materia de ingreso para los funcionarios públicos?, ¿cuál el de la CGR?, ¿cuál el del jefe de servicio?, ¿cuál el de la Dipres?
 - 1.3.2. Concursos para altos directivos (ADP):
 - 1.3.3. Categorías especiales: gabinete ministerial y otros
 - 1.3.3.1. ¿Un solo sistema ADP o sistemas ad hoc por sectores (Ej. Salud)?

2. Promoción y desarrollo de la carrera

- 2.1. Remuneraciones
 - 2.1.1. ¿Escala única?
 - 2.1.2. Incentivos individuales y colectivos: PMG
 - 2.1.3. Reajuste general del sector público
 - 2.1.4. Remuneraciones de los altos directivos
- 2.2. Capacitación
 - 2.2.1. Capacitación de los funcionarios públicos
 - 2.2.2. Acompañamiento de los altos directivos
 - 2.2.3. ¿Rol del Servicio Civil?
- 2.3. Calificaciones
 - 2.3.1. ¿Deben usarse para la promoción o usar un modelo de conversaciones de desempeño? ¿Cómo?
 - 2.3.2. Juntas calificadoras
 - 2.3.3. Convenios de desempeño para los altos directivos y rol del Servicio Civil

2.4. Promoción

2.4.1. ¿Carrera? ¿Se hace efectiva en el servicio o con movilidad horizontal? ¿Sectores especiales (Educación / Salud)?

2.4.2. ¿Rol del jefe de servicio?

2.4.3. ¿Carrera y promoción de los altos directivos?

2.4.4. ¿Rol del Servicio Civil?

2.4.5. ¿Qué pasa con el tercer nivel jerárquico?

2.5. Negociación colectiva y huelga

2.5.1. Negociación colectiva. ¿Regularla?

2.5.2. Huelga: ¿sí, no, en qué escenarios, cómo, etc.?

2.5.3. ¿Rol de la Dipres, del Servicio Civil, del jefe de servicio, de la CGR?

3. Retiro y desvinculación

3.1. Causales

3.2. Sumarios

3.3. Indemnizaciones

3.4. Recursos y órgano competente (incluyendo el rol de la CGR y el uso de la tutela laboral)

4. Arquitectura institucional (que rodea y regula las etapas descritas en los numerales anteriores)

4.1. Relación entre Servicio Civil, la CGR, la Dipres, jefes de servicio y subsecretarías

4.1.1. ¿Qué le compete a cada uno? ¿Cómo se relacionan entre sí?

5. Economía política

5.1. Transición

ANEXO 2 / REUNIONES CON EXPERTOS

- Enrique Paris, FLACSO
- Enrique Rajevic, académico Universidad Alberto Hurtado
- Alejandro Weber, Director Servicio Civil