

directivaadad  mar 11 6 Min. de lectura

## ¿Qué función pública necesitamos?

Actualizado: mar 16



### Gladys Camacho Céspedes

Profesora Titular de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Chile

La contestación a esta pregunta es importante más aún teniendo en cuenta el proceso constitucional que es el hito inicial para la respuesta a las múltiples demandas expresadas por la ciudadanía en el estallido social de 18 de octubre de 2019. Además, la pandemia sanitaria global ha expuesto las fortalezas y debilidades del Estado para atender oportuna y de forma adecuada la crisis económica, social y de salud. Todo ello, supone un desafío colectivo que apunta a reinventar nuestras instituciones con el fin de que respondan a las demandas que la ciudadanía plantea al Estado. Tarea que debiera tener en cuenta los cambios científicos y tecnológicos en curso, acelerados y potenciados por la crisis sanitaria mundial.

Si bien nos falta un buen diagnóstico y carecemos de una institucionalidad que piense de forma integral los problemas actuales y se ocupe de asegurar las condiciones para

matices continúa hasta el día de hoy. Ello supone un aparato administrativo limitado y que difícilmente puede crecer respetando los cauces regulares –porque sí lo ha hecho a través de formas “irregulares” que han complejizado aún más la problemática–. A este respecto, llama la atención que la Constitución Política resguarda bien esta característica mediante dos mecanismos: 1) es materia de reserva de ley la creación de empleos públicos y la modificación de las plantas; y 2) la iniciativa de ley en esta materia es exclusiva del Presidente de la República, está claro que detrás están las razones presupuestarias. Para evaluar cuan pequeño es nuestro Estado en comparación con otros países de la OCDE se puede observar que Chile tiene 49,46 habitantes por cada empleado público mientras que España tiene 18 habitantes y Suecia solo 8 habitantes por cada empleado respectivamente.

Complementando lo anterior se advierte que, no obstante que la Constitución Política optó por un modelo de función pública basado en una carrera funcionaria que sea garante del profesionalismo con el que la organización debe actuar, ningún gobierno democrático se ha hecho cargo de un rediseño del sistema de función pública heredado. Así, ha continuado en vigencia el viejo Estatuto Administrativo de 1989 que ya era básicamente el mismo Estatuto del año 1960, pues no se le imprimió ajustes normativos importantes, lo que en la práctica ha generado una situación en la que la excepción es la regla: los funcionarios de planta son un grupo de empleos en extinción. Con todo, las principales modificaciones solo se refieren al estamento superior que conforma la Alta Dirección Pública (ADP) y la creación, en 2003, de un servicio público, esto es, la Dirección Nacional del Servicio Civil (reformado en 2016) cuyo objetivo es ocuparse de administrar el sistema de reclutamiento de los integrantes de la ADP (direcciones y subdirecciones nacionales, miembros de tribunales administrativos, entre otros).

Añadamos algunos datos cuantitativos. De acuerdo con cifras de la DIPRES de 2019<sup>[1]</sup> el total de funcionarios públicos es de 378.660 personas en el que el porcentaje de mujeres es mayoritario (60,2%) y un problema claro es la diferencia remuneratoria que perjudica a las mujeres dada su baja participación en la asignación por funciones críticas. La calidad jurídica que tienen los funcionarios se distribuye del siguiente modo: 68,6% a contrata, 27,8% de planta y 3,6% sujetos al Código del Trabajo. Cifras que nos indican que el empleo en planta que debería ser el mayoritario, en la actualidad, está ampliamente superado por el empleo a contrata.

En materia de selección de personal, a pesar de los esfuerzos realizados siguen siendo procesos opacos y difíciles de controlar (aquí hay que recordar lo de la falta de institucionalidad que acusamos antes). De un lado, un estudio (Rajevic, 2018<sup>[2]</sup>) observa que las plantas de los servicios no se cubren a pesar de ser insuficientes para el adecuado funcionamiento del servicio, es decir, no se llama a concurso para proveer dichos cargos. De este modo, se incorporan funcionarios bajo la fórmula a contrata (cuya definición es la transitoriedad que luego no resulta tal) y solo el 50% de estas incorporaciones se realizan mediante concurso. Con esta modalidad las jefaturas que tienen la facultad de contratar personal mantienen una amplia discrecionalidad en el

En el reclutamiento de directivos públicos a través del sistema ADP han salido a la luz múltiples casos en los que lo determinante ha sido la cercanía política, familiar u otra con la máxima autoridad gubernamental. De lo contrario, en no pocas veces se declara desierto el concurso y el proceso de reclutamiento (que es costoso por todo lo que implica) vuelve a empezar. Ha sido frecuente que la falta de definición final de los concursos ha conllevado que el servicio afectado funcione sin jefatura titular.

De otro lado, la característica del sistema contenido en el Estatuto Administrativo vigente es que la "carrera funcionaria" se hace en cada servicio y no en el conjunto de la Administración Pública como sistema organizativo. De otro lado, los cargos de exclusiva confianza (cuya designación y remoción se reserva al Presidente de la República) limitan grandemente la proyección de la carrera funcionaria, desincentivando el afán de superación y la permanencia de cuadros valiosos.

Ello también produce una escasa atracción de los jóvenes profesionales para trabajar en el Estado y desarrollar su carrera profesional en este.

Como si esto fuera poco, según una encuesta recientemente realizada a funcionarios públicos por investigadores de la University College of London[3], el 57% de los funcionarios declaró no haber sido evaluado para ingresar al sector público y que en el 27% de los casos la ayuda de familiares, amigos o políticos fue importante para obtener su primer empleo en el Estado, lo que indica que las prácticas meritocráticas en el ingreso al empleo público no han permeado lo suficiente y más bien hay muchos indicios de la tendencia hacia el nepotismo.

Junto a los viejos problemas que con el tiempo se han ido agravando han aparecido otros nuevos que ya están en nuestro umbral.

La Administración Pública debe acompañar las tendencias de la evolución de la sociedad y caminamos hacia una amplia digitalización. A Chile ya se le atribuye que será el país latinoamericano más automatizado (eso nos habla de la penetración del 5G y lo que venga después), pero como la pandemia nos ha mostrado tenemos pendiente la brecha digital.

La pandemia ha volcado a gran parte de los funcionarios al teletrabajo sin una regulación transversal (no se les aplica la ley del sector privado) y se ha dejado en manos de cada jefatura de servicio -que son más de una centena y media- que establezcan las reglas que han de aplicarse en su respectivo servicio.

Otro tema ineludible es el uso de algoritmos en las decisiones administrativas. ¿Cuál será su impacto? La digitalización también nos acerca a la aplicación del *big data* como herramienta de dirección de la función pública y la implementación de la toma de decisiones automatizadas. Habrá que cuestionarse en qué ámbitos permitimos que se opere con inteligencia artificial para la toma de decisiones administrativas (tal vez en

acompañar este proceso generando valor público y cautelando los intereses generales. La función pública es gravitante para refozar la capacidad del Estado para responder a las necesidades sociales y a los desafíos que el desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible plantea.

Frente a la problemática esbozada solo queda formular algunas propuestas de modo general:

Primero, la necesidad de impulsar una separación lo suficientemente clara de Gobierno y Administración. El Gobierno y por tanto la proximidad a su color político no debe permear todos los niveles. La situación de los funcionarios a contrata, la limitada carrera y los escasos cargos de planta permite que se trate a la Administración como un botín. Segundo, hay que rediseñar y revitalizar la carrera funcionaria a fin de generar las condiciones para reclutar y retener profesionales de buena calificación que sean un aporte a la gestión pública y el fortalecimiento del régimen democrático. En tercer lugar, los casos de corrupción pública y privada que hemos conocido en los últimos años nos han dejado claro que este es un problema importante que ha calado más de lo que los rankings internacionales nos atribuían. Por ello, atender al fomento de una cultura de transparencia de los servidores públicos y del *accountability* es un objetivo prioritario, pues como señala Adela Cortina lograr “estar altos de moral” es fundamental para recuperar la confianza en las instituciones (Cortina, 1995). Y finalmente, los cambios desafiantes a los que nos referimos relacionados con la automatización, el uso de inteligencia artificial y el exacerbado tratamiento de datos no solo van a necesitar nuevos perfiles profesionales sino también hacerse cargo de la capacitación como instrumento que coadyuve a las altas exigencias de adaptabilidad que va a demandar esta nueva Administración que va a surgir a partir de los cambios que están operando.

[1] Sus cifras incluyen ministerios e instituciones afectos al DL N°1.263, de Administración Financiera del Estado. Excluye funcionarios municipales o de servicios municipalizados, personal de las empresas públicas, personal uniformado afecto a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y Senadores y Diputados del Congreso Nacional. El informe completo en: [https://www.dipres.gob.cl/598/articles-214381\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/598/articles-214381_doc_pdf.pdf)

[2] Disponible en: [https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20180416/20180416104926/libro\\_un\\_estado\\_para\\_la\\_ciudadania](https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20180416/20180416104926/libro_un_estado_para_la_ciudadania)

[3] Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/primera-encuesta-nacional-de-funcionarios-as-publicos-as/>



Comentarios destacados

191 vistas 0 comentarios

3