

CONVERSATORIO: PERSPECTIVAS PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA

Organizador:

Centro de Estudios de la Administración del Estado, de la Contraloría General de la República

Moderador:

Jorge Bermúdez Soto, Contralor General de la República

Participantes:

Gloria de la Fuente González, presidenta del Consejo para la Transparencia y José Pérez Debelli, presidente de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales –ANEF–

Fecha:

24 de noviembre de 2021

Lugar:

Contraloría General de la República con transmisión virtual simultánea

Presentación

Este conversatorio es una instancia que tiene por objetivo reflexionar sobre la relevancia de la función pública y el aporte de esta en el país en el que vivimos, donde existe cierto grado de incertidumbre y falta de seguridad en las instituciones públicas. En ese contexto, se analizó cómo su ejercicio eficiente puede aportar a incrementar la confianza ciudadana, a través del fortalecimiento del control público y de la transparencia de los actos de la Administración, todo lo cual está vinculado con el aumento y mejoras de los mecanismos de rendición de cuentas.

Es por ello que, esta actividad buscó generar el diálogo desde distintas perspectivas de la función pública para identificar el aporte de esta en el contexto actual. Asimismo, los panelistas profundizaron sobre los aspectos relevantes a considerar en el fortalecimiento del empleo público y los desafíos a los que se ven enfrentadas, tanto las entidades públicas como las personas que se desempeñan en ellas.

La pretensión de esta actividad es subrayar la importancia que tiene tanto para el Estado como para el país y la sociedad, pues es relevante que exista una buena función pública. Al mismo tiempo, interesa revisar qué elementos debe reunir, desde el punto de vista de las reglas de transparencia y de probidad que se deben aplicar a ella, para responder a los requerimientos de la ciudadanía en aspectos como la integridad o la ética públicas.

Entonces la función pública no solo tiene que ser eficiente para otorgar prestaciones, sino que es una labor que tiene que ser ética. Para lograr el objetivo de entregar tales servicios, las personas que allí se desempeñan además de cumplir sus deberes, deben tener derechos. Uno de los primeros debería ser precisamente disponer de esa tranquilidad y estabilidad para desarrollar ese trabajo.

En ocasiones ocurre que el Estado no es un buen empleador desde el punto de vista de la estabilidad, lo que es posible visualizar en la regulación pertinente en Chile, la cual no se ha modernizado en concordancia con los cambios de la sociedad en los últimos años. Ello repercute directamente en los trabajadores públicos, donde el Estatuto Administrativo, por ejemplo, es una ley de 1989, promulgada en un período predemocrático, con todo lo que eso significa y la carga que ello implica. Allí es donde el legislador no ha avanzado, a pesar de la necesidad de hacerlo, por distintas razones —otras prioridades, reclamos, alguna dificultad, puede que esté afuera la agenda política o simplemente no es atractivo el tema—. De este modo, lo que ha ocurrido es que es la jurisprudencia, tanto judicial como administrativa, ha tenido que ir adaptando esa figura a la realidad.

Por lo anterior han surgido dictámenes en materia de contrata, como aquel que establece el principio de la confianza legítima. Hace algunos años habría sido algo impensado, pero hoy es una realidad asumida totalmente por parte de la Administración. En su origen, fue una evolución jurisprudencial y actualmente es una práctica administrativa que pocos podrían poner en duda. Así, un funcionario al que se le ha renovado su contrata tiene la justificada expectativa de que, bajo las mismas condiciones de empleo, con igual trabajo y existiendo obligaciones en cuanto a los servicios que debe cumplir, se mantenga en esa misma situación laboral.

Aún queda mucho por hacer para clarificar cuáles son esos deberes y derechos, eso debiera ser parte de una política en cuanto al empleo público, con las respectivas modificaciones legislativas, nuevos estatutos. Al parecer el tema no está en la mira de nadie y, por lo tanto, seguirá jugando un rol preponderante la jurisprudencia judicial, que está mucho más actualizada y adelantada que la administrativa. No obstante, también esta última tiene efectos generales respecto de la Administración del Estado.

Exposición de Gloria de la Fuente González¹

Considerando el contexto actual, donde se están generando discusiones importantes en torno al futuro del Chile, a la mirada del Estado y a la función pública, reflexionar sobre este tema es esencial.

Partiendo de esta perspectiva, el Consejo para la Transparencia —desde su creación hace ya 13 años con la publicación de la ley N° 20.285, de 2008 y la instalación de la institucionalidad— ha fomentado la discusión sobre la función pública y particularmente, sobre la transparencia en la misma.

La transparencia debe ser entendida no solamente como una política pública que establece la obligación de los organismos para publicar y entregar información cuando los ciudadanos lo solicitan, sino como un principio fundamental que se ampara en el derecho internacional, el cual es coherente con los tratados y convenios que Chile ha suscrito en esta materia. En ese cuadro, la transparencia es un pilar muy importante para el desarrollo de la función pública.

En ese contexto, la visión del Consejo es que la información de los organismos de la Administración del Estado y el derecho a acceso a la información contribuyen al desarrollo de la democracia en Chile, que necesita niveles importantes de profundización y, en ese aspecto, la rendición de cuentas y el control social son fundamentales.

Ahora bien, la existencia de la legitimidad de la actuación pública requiere como base mínima un Estado transparente en su accionar y que la ciudadanía tenga la posibilidad de contar con herramientas idóneas para conocer los fundamentos de las decisiones y las acciones que realizan las autoridades, más aún bajo la lógica de cambio de paradigma de las democracias representativas hacia una relación más horizontal con la autoridad. En este escenario, las democracias modernas necesitan contar con herramientas idóneas para conocer los fundamentos, las decisiones y las acciones que realizan las jefaturas de los servicios, pues mediante ellas la acción de quienes toman las decisiones no permanecerá oculta permanentemente.

¹ Presidenta del Consejo para la Transparencia en el período entre octubre de 2020 y marzo de 2022. Es cientista política de la Universidad Católica de Chile y doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

Un dato clave es el que entrega la «Encuesta nacional de transparencia de 2020» la cual muestra que la mayoría de los ciudadanos tiene una evaluación negativa —aun tras el estallido social, donde se podría suponer que esto habría cambiado— de la relación entre la ciudadanía y el Estado. La encuesta mostró que el 88 % de las personas piensa que la relación con el Estado es distante, el 82 % cree que ha sido una relación de maltrato y el 82 % dice que, además, se ha sentido discriminado por el Estado. Observando los resultados de la medición que recoge información de distintas etapas desde hace varios años, es posible visualizar que la percepción negativa solo va en aumento.

Si uno agrega a ese dato que solo el 24 % de las personas confía en el sector público y que un 67 % cree que los organismos estatales en Chile son corruptos, es evidente que ha habido un aumento significativo de la percepción negativa. Por su parte, la «Encuesta nacional de funcionarios» arroja mejores resultados, pero tampoco son auspiciosos, por ejemplo, bajo la misma pregunta, la percepción de los empleados públicos es más positiva, pero un 76 % señala que la relación entre el Estado y los ciudadanos es distante, en tanto un 64 % dice que es de maltrato y el 55 % indica que es discriminatoria. Los trabajadores del Estado también son usuarios de prestaciones de este, entonces hay un desafío importante que señalar.

A propósito también de la «Encuesta nacional de transparencia», la relación entre la función pública y la transparencia está en el derecho de acceso a la información pública. En opinión de los interrogados, este último es altamente valorado, pues consideran que:

- 1) fomenta la participación ciudadana en niveles por sobre el 80 %,
- 2) mejora la gestión pública y, por lo tanto,
- 3) aumenta la confianza en las instituciones también en cerca del 80 %.

Todo lo anterior, en mediciones de distintos períodos —pre y postestallido—. En ese mismo sentido, previene la corrupción, lo que es clave para la recuperación de la confianza y es un elemento central para que los ciudadanos puedan controlar las acciones de los empleados públicos y de la autoridad.

De alguna manera, si se analizan casos de alta connotación social —los que más se conocen a través de los medios de comunicación— e incluso otras señales que se han visto, el acceso a la información es una herramienta fundamental para mejorar la función pública y la relación entre el Estado y los ciudadanos. Ello, en su lógica de contribuir al control social y hacer, por lo tanto, asequible y exigible la rendición de cuentas a la autoridad, lo que abre la posibilidad de combatir la corrupción.

Por último, resulta evidente que estamos frente a un cambio de paradigma y que no sabemos hacia dónde nos va a conducir. Esto no solamente pasa en Chile, sino también en el mundo, es parte del mapa de las democracias que han ido evolucionando y de los sistemas políticos que se han modificado. En ese escenario, es preciso fortalecer los derechos fundamentales para consolidar el principio de transparencia y la función pública como algo valioso, como algo fundamental, como algo que no puede volver atrás.

Respecto a las políticas públicas, a la construcción del Estado y al sistema democrático, la función pública tiene un rol central y retroceder en eso es algo negativo, porque impide la posibilidad de dignificar a los empleados. A su vez, mejorar las condiciones laborales de aquellos los habilita para prestar servicios de mayor calidad a quienes son lo más importante en este cuadro: los ciudadanos de nuestro país.

José Pérez Debelli²

Desde la experiencia de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, es posible afirmar que son los funcionarios quienes ejecutan las políticas públicas. En ese sentido, hay que abordar con responsabilidad este tema y, por ello, es crucial cuidar el rol del Estado, particularmente en estos tiempos en que se lo menosprecia y se lo violenta mediante amenazas, sobre todo en períodos electorales. Es en este contexto que se debe considerar que, independiente de la coyuntura política actual que vive el país, se debe destacar la importancia de los servidores públicos que han hecho carrera, más allá de su condición contractual.

Existe un déficit estructural, una precariedad contractual, hay muchas personas en la Administración que están a honorarios y otras tantas, casi un 70 % —y un poco más en algunas dependencias—, a contrata. A pesar de esa condición desmejorada, quienes tenemos la convicción y la vocación pública la relacionamos con la necesidad de evitar escenarios de corrupción. Eso lo observamos cuando aparecen situaciones vinculadas a hechos contrarios a la probidad, ya que los que trabajan en la Administración, por ley, tienen la obligación de hacer la denuncia de cualquier hecho irregular.

Cuando los nuevos gobiernos llegan al poder, confunden el rol de la función pública con una empresa y, para flexibilizar la circular 15, de 2020, del Ministerio de Hacienda³, contratan a un número importante de personas a honorarios. La justificación es que son trabajadores que están recién partiendo, pero cabe mencionar que son profesionales titulados, jóvenes que no merecen un contrato precario, a lo menos deberían entrar a contrata, para después poder postular a la planta. Por ejemplo, podrían existir sistemas como el del Servicio Impuestos

2 Presidente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales.

3 Instructivo sobre austeridad y eficiencia en el uso de los recursos públicos durante la emergencia sanitaria producto del virus COVID-19.

Internos, donde cada seis meses hay un proceso regular, automático de llamado concurso interno por localidad, por responsabilidad, por remuneración. Esta inestabilidad en el empleo no es digna, se percibe como un déficit estructural.

Entonces cuando se inicia un gobierno, se designan ministros que desarman, por ejemplo, el equipo comunicaciones, porque no es de su confianza. Incluso sustituyen al conductor o a la secretaria por gente de su preferencia. Así no se respeta el trabajo público, ya que consideran que este pasa a ser un botín electoral.

Constatamos que esa condición laboral precaria atenta contra la función pública y por ello recomendamos que esos profesionales que se incorporan a la Administración deberían ingresar un período acotado a contrata, para luego ingresar al proceso de regulación contractual permanente, que define el desarrollo laboral, en cada repartición pública, para así tener una responsabilidad mucho mayor y comprometerse con el servicio.

Cabe destacar que los dictámenes de la Contraloría han permitido mejorar esa condición insegura de las personas contratadas a honorarios.

Por su parte, los gobiernos han afirmado su compromiso con los procesos de modernización, pero cuando se revisan sus programas, no aparece ese contenido. En ese sentido, los funcionarios podemos influir con propuestas, de manera que los gobiernos tengan la posibilidad de recoger la experiencia en el trabajo público de quienes están sindicalizados en la ANEF. Es importante establecer un respeto a la representación formal sindical y propiciar un dialogo social en esta materia.

Por responsabilidad, debería limitarse la discrecionalidad que tienen los gobiernos en los nombramientos, hoy son 3.500 cargos, aproximadamente. En esa línea, la ANEF propuso que hasta el tercer nivel sea de carrera y por qué no el segundo, por qué no el primero; puede revisarse, pero es un proceso de modernización que está pendiente y que está al debe, debido a las condiciones laborales precarias que se ofrecen.

Preguntas del público y respuesta de los expositores

¿Cómo hago para ingresar al servicio público, desde el punto de vista de la transparencia, del derecho de acceso a la información pública, en la situación que actualmente hay?

Respuesta Gloria de la Fuente González: hay un desafío importante sobre la transformación en las formas de ingreso a la Administración. Evidentemente, siempre están las sospechas y todos han escuchado alguna vez «este concurso está arreglado». Parte importante de las tareas que se debieran garantizar hacia el futuro son, primero, que existan procesos que sean transparentes, con reglas claras de ingreso a la función pública, y que esa concursabilidad ayude a que entren los mejores, pero en igualdad de condiciones respecto a la competencia, fortaleciendo previamente los empleados de carrera. En el fondo, hay que acotar los espacios de discrecionalidad que puede tener una autoridad para tener su equipo de confianza. Por ello, contar con estándares de transparencia claros y conocidos por todos es fundamental, en eso la Alta Dirección Pública ha sido un aporte.

No obstante, es un escándalo que, cada vez que comience una nueva Administración, cambie la mayoría de los empleados. Respecto a este punto, la Alta Dirección Pública ha contribuido a garantizar una cierta concursabilidad y a que las calificaciones sean parte del camino que se debe recorrer, así como a establecer estándares claros de ética, probidad y transparencia dentro del proceso. Esta última es fundamental, pues la mera sospecha de que los concursos están arreglados es perjudicial para el Estado.

Por otra parte, son los principios sobre los cuales se debiera basar esa función pública una vez que se ingrese. Ahí también es clave la formación y la preocupación respecto a esto, es una cosa que probablemente está al debe; en este punto la Contraloría ha realizado un aporte bastante importante y el Servicio Civil, también. Sin embargo, aparecen cuestiones tales como la probidad, el principio de legalidad, la imparcialidad y la objetividad que deben tener los empleados, más aún, cuando están en la toma de decisiones. Son principios clave y que deberían ser parte del pilar fundamental de la formación en general de los trabajadores del Estado: la responsabilidad de acuerdo con el cargo, la eficiencia y la eficacia; el respeto y la sujeción al control social; y la obligación de rendir cuentas.

¿Cómo hacemos para tener una conversación a nivel país cuando uno dice que en la Constitución está consagrado el acceso igualitario de los ciudadanos al empleo público y desde ahí el principio de mérito 100 % en la Administración debería estar instalado ¿es una conversación constitucional?

Respuesta de José Pérez Debelli: hoy día se le ha agregado el concepto de diálogo social, con un carácter vinculante y que sea la interacción permanente con las contrapartes en los últimos tres niveles de negociación. De hecho, está regulado, el Contralor General o el equipo es un primer nivel; el segundo nivel, la ANEF sectorial que trata con el gobierno de turno; y la mesa del sector público, un tercer nivel. Por lo tanto, es un ejercicio que se ha cuidado desde 1990.

La relación de contrapartes tiene que ser también permanente, entonces es el diálogo social con carácter vinculante y resolutivo. El primer ejercicio de modernización del Estado se realizó en los 2000, donde nos comprometimos a hacer unos diseños y un método de trabajo en todas las instancias regulares de participación para analizar cómo se implementaban modelos de función pública para el desarrollo del empleo. Este diálogo social tiene que realizarse como un ejercicio de respeto recíproco y no de imposición, ni algo solamente declarativo, porque eso es ofensivo.

¿Hay un modelo óptimo de empleo público, a nivel comparado en el mundo, que indique cuál es el camino?

Respuesta Gloria de la Fuente González: cada paradigma se adapta a la realidad del país, entonces el empleo público conversa también con la estructura de las instituciones y con un cierto modelo de régimen político. Entonces, no hay uno óptimo. No obstante, el modelo de ingreso que tiene Francia es interesante de mirar, ya que se preocupa de la formación de la función pública y reivindica el trabajo público.

En ese sentido, ¿debería existir una escuela nacional para la vida pública?

Respuesta de Gloria de la Fuente González: sin duda, la Contraloría ha hecho un esfuerzo, por su parte, la Dirección Nacional del Servicio Civil se encarga de un área específica; sin embargo, esto debería transformarse en una política del Estado. Por ejemplo, desde el Consejo se realiza mucha promoción y capacitación sobre temas relacionados con el acceso a la información pública. Deberíamos tener una mirada centralizada en esto, que permita ordenar este trabajo de fortalecimiento y de responsabilidad, pero también dentro de la propia institución; lo anterior, asumiendo que el funcionario estuviese dispuesto a capacitarse permanentemente.

Otro punto es cómo generamos un diálogo sobre el mérito, más allá de los modelos. Para ello es clave tener una conversación y sincerarla respecto al empleo público. Lo primero es pensar en el marco de un proceso constituyente: estos temas no pueden estar fuera, porque, al igual que la modernización del Estado, no es una materia atractiva, ya que es fundamental para garantizar condiciones de un Estado con ocupaciones públicas que tengan niveles de dignidad adecuados para un país como el nuestro y que dejen de ser precarios, producto de las excepciones contenidas en las leyes de presupuesto.

Es fundamental que esto garantice un piso para que el Estado opere con elevados estándares de probidad y transparencia. En ese sentido, la Convención Constitucional es una oportunidad para instalar los debates y me parece que el próximo período parlamentario presidencial también es clave para instalar

estos temas que son la base del asunto: ver cómo imaginamos las condiciones adecuadas para que el Estado realice su tarea.

Para que la función pública se cumpla con altas exigencias de transparencia, de probidad e integridad se requiere que sea reconocida en su mérito y no bajo un escenario de precariedad o de cuestionamiento permanente que finalmente no sirven a la discusión del país.

Junto con las críticas de sus detractores y la polémica por la consulta pública que se hizo, es lamentable que reforma que acaba de mandar el Gobierno al Parlamento se haga al final de su administración, cuando el cambio de legislatura hace su aprobación inviable, más allá de los méritos que pueda tener. Es ahí donde yo creo que tenemos una oportunidad en el ciclo que viene.

Comentario del Contralor General: como Contraloría se han hecho varias cosas, aparte del tema jurisprudencial, está la Unidad de Protección de Derechos Funcionarios que recibe anualmente miles de presentaciones, lo que da cuenta de cuáles son las expectativas que hay. Por otro lado, se tiene que avanzar en la estabilidad, lo que es un concepto fundamental y la confianza legítima tiende a eso: que las personas funcionarias puedan trabajar tranquilas. Sin embargo, también se debe modernizar los reglamentos y es algo que se debe hacer, debido a que se han ido quedando muy atrás, muy anquilosados.

¿Cómo hacemos para reivindicar esa función pública? Tanto la idea de la grasa del Estado, que se ha instalado en muchos candidatos, como aquella que considera al empleado público como lo peor responden a un planteamiento muy antiguo del new public management: que el sector privado es el modelo que hay que trasladar a la Administración. En ese entendido, el área privada no opera mucho mejor que el Estado, entonces, ¿cómo podemos hacer desde el Estado para reivindicar esta labor y que ese 88 % negativo de la encuesta pueda bajar en el futuro?

Respuesta Gloria de la Fuente González: se construye a partir de no dar todo por hecho y esta fue una discusión con un equipo de la Dirección de Presupuestos que mide servicios específicos. Efectivamente, al mirar los datos en encuestas, cuando el ciudadano es atendido por aquellos, el resultado es mucho mejor. En la «Encuesta nacional de transparencia» se pregunta sobre confianza en el área privada y esta está en el mismo nivel que el sector público —es decir, 1 de cada 4 personas cree en el sector privado—, el problema es que la desconfianza es un problema generalizado. Ahora ¿dónde está el dilema que se debe enfrentar hacia adelante, más allá de estos datos específicos? El dilema está en la reivindicación de la idea de Estado, que está no solamente en el discurso de la autoridad al servicio de las personas, sino que, efectivamente, procura mejorar la experiencia o la relación del Estado con las personas. Este concepto está más vinculado a

una entelequia que a un servicio específico y probablemente había experiencias de modernización en algunos organismos públicos en Chile que han sido exitosos respecto a la relación con los usuarios y esos datos están ahí y pueden ser útiles. Se cree que el Estado es pura grasa y con mucha gente ineficiente y no se presta atención a que cumple una función específica que debe ser valorada, que es compleja y que no es igual a la que se realiza en el mundo privado, porque son roles distintos.

Ese es el sentido del dato: alertar sobre la entelequia llamada Estado, más allá de los servicios, ministerios o de la función pública específica de la que hay que hacernos cargo para iniciar la conversación.

Hace un tiempo, la Unidad de Derechos Funcionarios prorrogó la contrata de un empleado que trabajaba en un carrito llevando archivadores. La entidad, por temas de pandemia, digitalizó su sistema y dijo ya no es necesario el servicio. Yo les quería preguntar su perspectiva respecto a algunas labores que pueden quedar obsoletas, por diversos temas y si ¿habría que reconvertir a esas personas?, ¿capacitarlas?

Respuesta José Pérez Debelli: es central cuando nos hacemos cargo. En su momento, negociamos que el proceso de salida de las personas funcionarias fuese digno del Estado. En un trabajo decente, uno ingresa, desarrolla sus expectativas y después egresa, en un tiempo aceptable, pero no pensando en quedarse hasta el final de la existencia. Hoy en día, existe este segmento de auxiliares, administrativos y conductores que se van profesionalizando, porque se han capacitado también gracias al esfuerzo institucional. Tales personas seguramente tienen una contrata por más de 30 años, pero antes de que se las despidan, se debe ver la posibilidad de reconvertirlas, toda vez que muchas veces estudiaron una carrera técnica que les permite en sus últimos años en el Estado no estar moviendo ese carrito. Todo este circuito debería ser una obligación del Estado, que esta reconversión sea parte de un capítulo que se aborde en ese proceso de egreso digno, que se tenga la mirada de que un ser humano no es un bien desechable.

Comentarios finales

Gloria de la Fuente González

Para fortalecer un sistema en lo público, tiene que ponerse en el centro a los funcionarios y si bien hay avances como país en esto, sin duda hoy en día se ha fortalecido un sistema que permita que los individuos sientan que tienen mejores condiciones para descubrir irregularidades o actos de corrupción, pero

que también responsabilidad. En esto la Contraloría ha hecho una tarea muy relevante respecto a la posibilidad de recoger denuncias —que, en muchos casos, son anónimas— y generar la necesaria protección para quienes alertan sobre actos contrarios a la ética. La muestra más evidente de la falta de incentivos para que los empleados revelen a la autoridad las irregularidades que detecten, se produjo tras el cambio de 190 autoridades locales. En dicha ocasión, de repente, comenzó a aparecer una miríada de situaciones que no se habían advertido antes en varios municipios. Eso ocurre, porque muchas veces no existen los incentivos o la tranquilidad suficiente para los trabajadores puedan denunciar los actos de corrupción.

Finalmente, los primeros que se dan cuenta de las situaciones son los propios funcionarios y, por ello, se debe generar condiciones para que esas cosas no ocurran, para que los estándares de transparencia e integridad en lo público nos tengan a todos como protagonistas y comprometidos.

