

PROPUESTA CONSTITUCIONAL: UN PASO IMPORTANTE EN LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

- La modernización del Estado es un desafío que ha estado presente hace años en el debate público. A pesar de existir un consenso político transversal en torno a su importancia, ningún gobierno ha sido capaz de enfrentarlo de manera efectiva.
- Si bien la Constitución no es el espacio llamado a resolver este tema, esta sí puede establecer las bases para contar con un Estado eficiente y al servicio de las personas.
- En este sentido, el texto propuesto contiene una serie de avances que sientan las directrices para hacer frente a este desafío por medio de sus tres principales facetas: el empleo público, la gestión del Estado y la transparencia y probidad pública.

Pese a que hace años la modernización del Estado ha sido parte del debate político, por distintas razones ningún gobierno ha sido capaz de avanzar decididamente en reformas que permitan tener un Estado moderno, eficiente y profesional, que sea capaz de satisfacer de manera adecuada los múltiples servicios públicos que entrega el Estado a los ciudadanos.

La propuesta constitucional (en adelante, la “Propuesta”) constituye una gran oportunidad para avanzar en una materia que en el texto gana en importancia debido a que la definición de Estado Social y Democrático de Derecho impone más obligaciones al aparato estatal. Durante este segundo proceso constitucional, tanto la Comisión Experta, el Consejo Constitucional y la propia ciudadanía¹ aportaron elementos valiosos orientados a hacer más eficiente la estructura del Estado, sin perjuicio que la concreción de estas medidas dependerá -en gran medida- de las políticas públicas que se adopten para el efecto.

¿POR QUÉ MODERNIZAR EL ESTADO?

En los últimos años se han ido ampliando, diversificando y complejizando las tareas que cumple el Estado, sin que ello haya ido acompañado de un aumento en su capacidad para

¹ Principalmente a través de la Iniciativa Popular de Norma (IPN) denominada “Por un Estado sin pitutos”, que reunió más de 18.000 apoyos de la ciudadanía, siendo la cuarta iniciativa con más adhesiones.

enfrentarlas de manera eficaz y eficiente. En este sentido, hace más de cinco años que un grupo de expertos y académicos advertían que esta brecha -entre expectativas y demandas sociales y la capacidad del Estado de satisfacerlas- podía “crecer a niveles peligrosos para sostener la gobernabilidad y la confianza social en las instituciones de la democracia representativa”, considerando a la modernización del Estado como “el mayor desafío de las políticas públicas modernas”².

En efecto, aumentar la eficacia gubernamental, combatir la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones estatales y optimizar el gasto público son objetivos transversalmente compartidos^{3,4}. Sin embargo, a pesar del consenso por impulsar una reforma al funcionamiento del Estado, ningún gobierno ha sido capaz de avanzar por la vía legislativa⁵. La Propuesta se hace cargo de esa realidad y avanza en lineamientos y principios para: (i) modernizar el régimen de empleo en el Estado, (ii) mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y (iii) en probidad y transparencia.

MODERNIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO: NUEVO RÉGIMEN GENERAL

El empleo público ha crecido sostenidamente en la última década, existiendo una tendencia al alza del número de trabajadores del Estado desde que existen datos comparables (ver Gráfico N°1). Así, el empleo público ha crecido a un ritmo tres veces mayor que el empleo en el sector privado, representando hoy aproximadamente el 13% de los ocupados⁶. Paralelamente, el gasto en personal exhibe una tendencia al alza en la última década⁷.

² Aninat, I. y Razmilic, S. (Coord.) (2017). Un Estado para la Ciudadanía: Informe de la Comisión de Modernización del Estado. Colección Centro de Estudios Públicos (CEP). P. 13.

³ Ibid. Pp. 13 – 17.

⁴ Tanto la Comisión de Modernización del Estado convocada por el CEP (2017), en donde participaron más de 25 destacados académicos de diversas sensibilidades políticas, como un grupo transversal de trabajo destinado a promover la agenda de modernización, integrado por miembros del CEP, LyD, Chile 21 y Espacio Público (2018), son solo algunos de los ejemplos del consenso que existe en torno a la necesidad de avanzar en esta materia. Además, existe, desde el año 2018 un Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, y una Secretaría de Modernización del Estado alojada en el Ministerio de Hacienda.

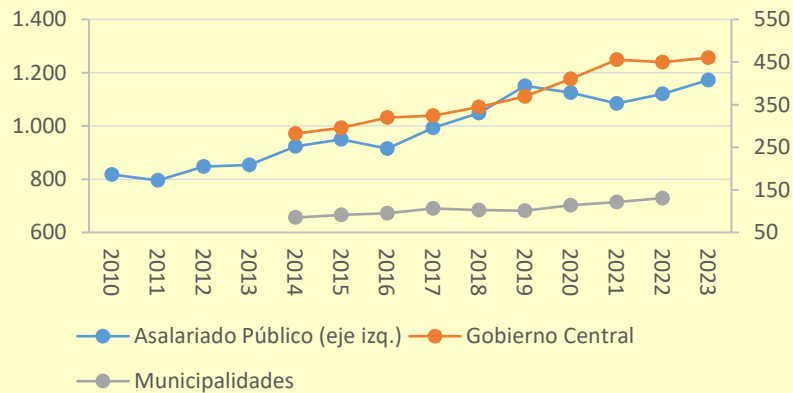
⁵ Esto, salvo contadas excepciones tales como avances en la profesionalización del empleo público, a través del Sistema de Alta Dirección Pública, y otros avances en transparencia y digitalización del Estado.

⁶ Libertad y Desarrollo (2023). “US\$17 mil millones de gasto en funcionario en 2024: la necesidad de modernizar el empleo público”. Temas Públicos N°1616-1. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2023/11/TP-1616-EMPLEO-PUBLICO.pdf>

⁷ Entre 2013 y 2021, el gasto en personal experimentó un crecimiento de 52% en el Gobierno Central y de 63% en municipalidades, con una tasa anual promedio de 5,4% y 6,4%, respectivamente. Fuente: Libertad y Desarrollo con datos de DIPRES.

ALZA DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA ÚLTIMA DÉCADA

Gráfico N°1: Asalariados del Sector Público, junio-agosto 2010-2023; trabajadores del Gobierno Central, junio 2014-2023; funcionarios municipales, diciembre 2014-2022 (miles de personas)



Fuente: LyD con datos del INE y DIPRES.

Sin embargo, el alza sostenida en el número de trabajadores del Estado no ha ido de la mano de una profesionalización y estandarización del régimen bajo el cual estos se desempeñan. Es por ello que es destacable que la Propuesta establezca **un nuevo régimen general de la función y el empleo público**. Con ello, se busca terminar con el Estatuto Administrativo, que data del año 1989 y ha sido -dada su rigidez y falta de incentivos para un mejor desempeño- una de las principales trabas para la modernización del empleo público⁸. Así, se mandata a la ley para que establezca un nuevo régimen general de la función y el empleo público, el que deberá ser “*de carácter profesional y público*” y regular la designación, contratación, desarrollo, promoción y cese de funciones aplicable a “*todas las funciones y empleos públicos (...) creados para el cumplimiento de la función administrativa*” (art. 110)⁹. Además, se establece que dicho régimen deberá privilegiar el mérito e idoneidad de los postulantes sobre la base de un sistema de selección público, competitivo e inclusivo, entre otros. Con todo, se exceptúa del régimen “*a quienes ejerzan funciones de gobierno en la administración centralizada y aquellos que excepcionalmente ejerzan cargos de exclusiva confianza*”;

⁸ El Estatuto Administrativo es la normativa vigente que rige al empleo público. A grandes rasgos, esta ley, define la carrera funcionaria, es decir, el ingreso, desarrollo y salida de los trabajadores del Estado, así como también sus derechos y obligaciones.

⁹ Esta ley deberá ser presentada a su tramitación dentro del plazo máximo de dos años desde la entrada en vigencia de la nueva Constitución (trigésima cuarta disposición transitoria). Además, se establece que la ley regirá para los nuevos ingresos y promociones de funcionarios públicos, y deberá regular la transición al nuevo régimen de los funcionarios públicos sujetos al régimen de contrata y honorarios a la fecha de su entrada en vigor; así como la posibilidad de que los funcionarios de planta puedan incorporarse a él de manera voluntaria.

separando así las funciones de gobierno y de exclusiva confianza de las de administración, y procurando fortalecer la continuidad de los altos directivos del Estado.

PRIORIDAD EN LA EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO Y SERVICIALIDAD DEL ESTADO

Diversos estudios demuestran que nuestro Estado padece hace años de una crisis de confianza de parte de la ciudadanía¹⁰. Si bien para abordar el buen funcionamiento del Estado se deben revisar una serie de aspectos, los que van desde un sistema político altamente fragmentado¹¹ a un Estado excesivamente centralizado¹², existen otras innovaciones de la Propuesta que van en la línea de poner a las personas en el centro del quehacer estatal.

Por ejemplo, la **creación de un Consejo de Evaluación de Leyes y Políticas Públicas**. Este nuevo organismo técnico y autónomo tiene como objeto evaluar la efectividad de las leyes y políticas sobre la base de los objetivos perseguidos por éstas, pudiendo proponer al Presidente de la República modificaciones, derogaciones o el fin de programas (art. 112). Esto permitiría contar con un análisis técnico, autónomo e imparcial de la eficiencia e impacto de los diversos programas y políticas públicas una vez que ya se estén implementando, lo cual es especialmente relevante si consideramos que el 51% de ellos presentaron alguna deficiencia¹³.

La Propuesta también incluye otros cambios tendientes a sentar ciertos criterios y principios orientadores que deberían servir de guía a las políticas públicas. En ese sentido, el deber

¹⁰ Una encuesta del Consejo para la Transparencia (2020) demostró que la ciudadanía percibe mayoritariamente al Estado como distante (88%), que los ciudadanos se sienten maltratados (83%) y discriminados (82%) por éste. Además, solo un 24% de la ciudadanía confía en el sector público. Disponible en: <https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2021/07/Estudio-Nacional-Transparencia-2020.pdf>

¹¹ Para conocer cómo la Propuesta se hace cargo del sistema político, ver: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2023/10/TP-1615-SISTEMA-POLITICO.pdf>

¹² Para conocer cómo la Propuesta se hace cargo de la descentralización, ver: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2023/11/MINUTA-DESCENTRALIZACION.pdf>

¹³ En la última evaluación de los programas sociales y no sociales realizada anualmente por la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y la Subsecretaría de Evaluación Social (SES), un 51% de los programas (358) presentaron alguna deficiencia en alguno de los criterios que se evalúan y se destinan a ellos US\$ 27.969 millones (aproximadamente 9,3% del PIB), duplicando la cifra del año 2021. Fuente: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2023/06/TP-1595-MONITOREO-BH-error.pdf>

constitucional de **continuidad de servicios públicos** (art. 108)¹⁴ o el **derecho a un trato digno y servicial por parte de los órganos de la administración del Estado** (art. 16.9), refuerzan la idea de un Estado al servicio de las personas.

PROBIDAD Y TRANSPARENCIA: NORMAS ANTI CORRUPCIÓN

En línea con la ya señalada crisis de confianza, distintas encuestas evidencian un preocupante aumento en la percepción ciudadana sobre la corrupción, llegando a sus máximos históricos¹⁵. Si bien no es propio de un texto constitucional hacerse cargo de estos problemas, la Propuesta sí tuvo a la vista este problema. Por ejemplo, mientras la Constitución vigente no hace ninguna mención a la corrupción, la Propuesta lo hace en cinco oportunidades, cumpliendo el artículo 8 -por su ubicación en el primer capítulo- un rol orientador para la interpretación del resto del texto.

Adicionalmente, se crea la **Agencia Nacional contra la Corrupción**: la Propuesta mandata a una ley institucional¹⁶ para crear una “*Agencia Nacional contra la Corrupción*” encargada de coordinar la labor de las entidades estatales con competencia en materias de “*probidad o integridad pública, transparencia y rendición de cuentas*” y promover acciones de prevención en dichos ámbitos (art. 9.6 y disposición transitoria quinta). Si bien hoy ya existen organismos que cumplen funciones análogas, tales como Contraloría o el Consejo Para la Transparencia, esta agencia cumple un rol coordinador respetando la debida autonomía de dichos organismos.

¹⁴ La Propuesta explicita que la Administración del Estado está al servicio de las personas y que deberá proveer o garantizar la prestación de servicios públicos “en forma continua, oportuna y permanente, velando en todo momento por la calidad del servicio”.

¹⁵ Por ejemplo, en la última Encuesta CEP, el 59% de los encuestados respondió que el nivel de corrupción en Chile es algo o mucho mayor que hace cinco años. Al mismo tiempo, un 73% considera que mucha gente o casi todas las personas están involucradas en corrupción en el servicio público. Los principales espacios de poder donde estaría arraigada la corrupción son: el Congreso, el Gobierno, las municipalidades, las fundaciones y los gobiernos regionales (Fuente: <https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-90/>). En esta misma línea, la Encuesta LyD sobre el nivel de percepción de corrupción -donde 0 es menos corrupto y 10 más corrupto- se ubicó en 7,12 en 2023, la cifra más alta desde los inicios de la encuesta en 2002 y sobre el promedio de los años 2003-2023 (5,08) (Fuente: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2023/12/ENCUESTA-CORRUPCION-2023.pdf>).

¹⁶ De aquellas que requieren para su aprobación o modificación de la mayoría de los diputados y senadores en ejercicio.

Por otro lado, se establece la **“muerte cívica” para determinados delitos cometido por funcionarios** al incorporar una norma que da lugar a la pérdida de la ciudadanía de los funcionarios que cometan delitos graves en el ejercicio de sus funciones¹⁷.

Finalmente, se establece la obligación de los órganos del Estado de erradicar la corrupción (art. 8.4) y **regula las transferencias de fondos públicos a sujetos privados** estableciendo que ellas deberán ser, por regla general, *“previo concurso público y conforme a criterios de idoneidad técnicos y objetivos”* (art. 108.3).

ADECUADO MARCO CONSTITUCIONAL PARA UN MEJOR ESTADO

En este documento se enuncian las principales medidas e innovaciones que contempla la Propuesta para abordar, desde el campo constitucional, el desafío de modernizar nuestro Estado. Si bien su efectividad dependerá -en gran medida- de la calidad y eficacia de las leyes que las implementen, en general, y a partir de un análisis sistémico, significan un importante primer paso hacia un Estado más eficiente, probo y al servicio de las personas.

¹⁷ La Propuesta establece como causal de pérdida de la ciudadanía la condena por delitos “cometidos por autoridades o funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, y que hubieren merecido, además, pena aflictiva” (art. 20.1 letra c).