



¿Qué dice el texto?

#5 Modernización del Estado

El presente documento realiza un análisis de la propuesta constitucional que es resultado del trabajo realizado por el Consejo Constitucional y la Comisión Experta, que deberá ser votada el 17 de diciembre, sobre las materias que dicen relación con modernización del Estado y probidad.

Contexto de la discusión:

- Muchas veces la ciudadanía ve con recelo que el Estado funcione como caja pagadora de favores políticos, compadrazgos y amiguismos, lo que se vuelve patente cada 4 años por la entrada de una nueva administración, que se realicen reemplazos por criterios de cercanía política, cambios en gran parte de cargos técnicos, la dificultad (casi una imposibilidad) de cambiar a quienes tienen mal desempeño y la llegada de grandes cantidades de “funcionarios de confianza” a los diferentes gabinetes, áreas de comunicación y órganos supuestamente independientes.
- A pesar de existir un consenso transversal a nivel técnico sobre la necesidad de realizar reformas que vayan en línea con la eficiencia, eficacia y flexibilidad del Estado, muchas veces el sistema político ha carecido de voluntad para avanzar con la urgencia debida.
- La modernización del Estado es actualmente uno de los mayores desafíos que enfrentamos como país para lograr con éxito ser un Estado social. Donde el aparataje estatal se vuelve vital para el rol preponderante del Estado para la concreción y realización de los objetivos.
- Se ha valorado por la ciudadanía que en la propuesta se incorporen normas de modernización, sobre todo aquellas inspiradas en gran parte en una de las iniciativas populares de norma que más apoyos recibió llegando a 18.700.
- Comparado con la Constitución vigente, es posible decir que existen avances relevantes respecto a la modernización del Estado y el empleo público.

1. Modernización del Estado y Empleo Público:

La Constitución vigente, no contempla normas sobre modernización propiamente tal. Una de las pocas normas relacionadas al tema, es el artículo 38 respecto del empleo público, en el que señala que se determinará su organización garantizando la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deben fundarse. También agrega que debe asegurarse la igualdad de oportunidades en su ingreso, en la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes.

La propuesta, en cambio consagra diversas normas sobre el actuar del Estado para avanzar en su modernización y se hace cargo de un nuevo régimen de empleo público. Sobre esto es posible identificar tres aspectos fundamentales de la propuesta: la promoción del mérito, avanzar hacia una mayor modernización del Estado, y mejorar la calidad del servicio público. Esto va de la mano con una mayor garantía que permite equilibrar las asimetrías en la relación entre los ciudadanos y el Estado, mediante el derecho del administrado y la posibilidad de reclamar la falta de servicio del Estado en las condiciones que establece la ley y la Constitución.

a. Promoción del mérito:

i. Estatuto único para los funcionarios públicos:

Actualmente existen más de doce estatutos de funcionarios públicos, lo que vuelve el sistema poco transparente y difícil de regular. La propuesta establece que deberá existir un estatuto único, el cual debe tener reglas para la contratación, promoción y cese de funciones privilegiando el mérito e idoneidad para el cargo.



La ley institucional establecerá un régimen general de la función y empleo público, de carácter profesional y técnico, que regulará la designación, contratación, desarrollo, promoción y cese de funciones. (Artículo 110.1)



Este régimen será aplicable a todas las funciones y empleos públicos de los ministerios, representaciones regionales y provinciales, gobiernos regionales y municipalidades y a los servicios públicos centralizados y descentralizados creados para el cumplimiento de la función administrativa. (Artículo 110.2)



Este régimen estará fundado sobre bases comunes que comprenderán un sistema de selección pública, de acceso libre, competitivo, inclusivo, no discriminatorio, transparente, imparcial y ágil, que privilegie el mérito e idoneidad de los postulantes, observando criterios objetivos y predeterminados. (Artículo 110.3)



El régimen contemplará las normas sobre estabilidad en el cargo o empleo conforme al desempeño, los derechos y deberes de los funcionarios, el perfeccionamiento continuo de sus integrantes, el procedimiento de evaluación de desempeño basado en criterios objetivos y en relación con el servicio entregado a las personas, y los procesos de movilidad al interior y entre los organismos e instituciones referidas en el inciso 2. (Artículo 110.4)

“ La ley contemplará las normas sobre cese en las funciones y la facultad de desvinculación fundada, así como el correspondiente sistema de seguro o indemnización por años de servicio que será aplicable en los casos que determine la ley. (Artículo 110.5)

ii. Excepcionalidad de los cargos de exclusiva confianza:

Con el fin de evitar la excesiva influencia partidista dentro del Estado y la contratación de cada vez más funcionarios de exclusiva confianza con el ingreso de cada nuevo gobierno. De esta forma se busca evitar el deterioro del servicio del Estado para los ciudadanos, ya que se someten muchos cambios como son la falta de capacitación de los nuevos funcionarios, cambio de jefaturas, pérdida de información, etc.

“ La ley establecerá excepciones a este régimen en el caso de quienes ejerzan funciones de gobierno en la administración centralizada y aquellos que excepcionalmente ejerzan cargos de exclusiva confianza, calificados como tales por esta Constitución o la ley. Asimismo, establecerá la autoridad a la que corresponderá su designación y los requisitos para ser designados en ellos. Su cesación se producirá por las causales que señale la Constitución y la ley. (Artículo 110.6)

iii. Respeto a los derechos de los funcionarios:

En las disposiciones transitorias, la propuesta establece que se debe respetar los derechos adquiridos de los funcionarios a la fecha de la entrada en vigencia de la propuesta, de manera de hacer un adecuado traspaso hacia el nuevo estatuto de empleo público, sin que se pierdan los beneficios, derechos ni años de servicios para efectos de la indemnización.

“ En todo caso, **la ley deberá resguardar los derechos de los funcionarios que, a la fecha de su entrada en vigencia, sean de planta, sin perjuicio de establecer que estos funcionarios podrán incorporarse voluntariamente al nuevo régimen de empleo público**, en cuyo caso tales funcionarios se registrarán por las normas de este y disponer que las vacantes que se produzcan en esos cargos, tras la entrada en vigencia de dicha ley, deberán llenarse conforme a las normas del nuevo régimen de empleo público. (Trigésima cuarta disposición transitoria).

b. Mejorar la calidad del Servicio:

i. Incorpora estándares mínimos para la entrega de los servicios:

Estos deberán prestarse siempre de forma continua, oportuna y permanente, y se deberá velar siempre por su calidad. Además la eficiencia y la coherencia regulatoria se vuelven una prioridad.

De esta forma la propuesta busca atender los problemas de “falta de Servicio” del Estado, a los plazos excesivamente dilatorios que vemos por ejemplo en los casos de permisología, donde se puede esperar por años los permisos de inversión, listas de espera en los servicios, etc. Como se verá más adelante, esto está garantizado con la consagración del derecho del administrado.

“ La Administración del Estado está al servicio de las personas y de la sociedad, y tendrá por objeto promover el bien común, satisfaciendo las necesidades públicas de acuerdo con la Constitución y la ley. Asimismo, **proveerá o garantizará, en su caso, la prestación de servicios públicos en forma continua, oportuna y permanente**, velando en todo momento por la calidad del servicio. (Artículo 108.1)

“ Los órganos de la Administración del Estado propenderán a la eficacia y coherencia de las normas que dicten en el marco de sus atribuciones, y promoverán la modernización de sus procesos y de su organización mediante nuevas herramientas y tecnologías que garanticen el acceso universal a los servicios. (Artículo 108.2)

Priorización de funciones según eficiencia y carácter local: Se busca priorizar que la toma de decisiones o prestaciones de los servicios, tengan la mayor cercanía a las personas beneficiadas, siempre que ello signifique mayor eficiencia. Así se regula que se privilegie el nivel local sobre el regional, y de la misma manera el regional sobre el nacional.

“ La ley priorizará que las funciones públicas sean radicadas en el nivel local sobre el regional, y este último, a su vez, sobre el nacional, siempre que dicha radicación implique un ejercicio más eficiente y eficaz de las funciones. Lo anterior, sin perjuicio de aquellas competencias que la propia Constitución o las leyes reserven al gobierno nacional. (Artículo 128.1)

“ Para el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior, el Estado deberá fortalecer progresivamente las capacidades de los gobiernos regionales y locales. (Artículo 128.2)

ii. Coordinación de los gobiernos nacionales, regionales y locales:

La coordinación y colaboración entre los diferentes gobiernos resulta clave para evitar el mal uso de recursos y propiciar la eficiencia en el cumplimiento de sus funciones.

“ Los organismos e instituciones del Estado, en sus diversos niveles de gobierno, deberán actuar de manera coordinada y colaborativa para la consecución de sus fines, fomentando la cooperación y evitando la duplicidad o interferencia de sus funciones. Los servicios públicos dependientes del gobierno nacional deberán coordinarse con los gobiernos regionales y las municipalidades respectivas, en conformidad a la ley. (Artículo 129.1)

c. Mayor modernización del Estado:

i. Regula a nivel constitucional el Servicio Civil:

La propuesta eleva a rango constitucional el Servicio Civil, que actualmente está regulado por ley. Ello es relevante atendiendo la importancia que adquiere el organismos en cuanto a la concursabilidad de los cargos, entre otras materias.

Se consagra como un órgano técnico y descentralizado, quien estará a cargo de la Alta Dirección Pública, de la capacitación del personal de la administración.

“ Existirá un organismo de carácter nacional técnico y descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones del personal en los servicios de administración civil del Estado y estará a cargo de la dirección de un sistema de alta dirección pública. Una ley institucional regulará la organización y demás funciones y atribuciones del referido organismo. (Artículo 110.7)

ii. Crea el Consejo de evaluación de leyes y políticas públicas:

Este es un organismo autónomo y de carácter técnico, que tendrá por objeto evaluar las leyes y políticas públicas, y podrá proponer al Presidente de la República y las instituciones correspondientes, la modificación o derogación de leyes y de programas públicos que estime convenientes.

Este órgano es vital, en el marco de un Estado social y moderno, para realizar una correcta evaluación de las políticas públicas que permita tomar decisiones, generar cambios en su aplicación o normativa. Así por ejemplo, evaluar el real impacto que tienen las políticas en la práctica, la existencia de programas duplicados, etc.

“ El Consejo de Evaluación de Leyes y Políticas Públicas es un organismo legalmente autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, cuya organización, funciones y atribuciones las determinará una ley institucional. (Artículo 112.1)

“ El Consejo tendrá por objeto la evaluación de las leyes y las políticas públicas sobre la base de los objetivos perseguidos por éstas. (Artículo 112.2)

“ Asimismo, deberá elaborar, con la periodicidad que determine la ley, un plan de evaluación legislativa y de políticas públicas con la colaboración del Presidente de la República y del Congreso Nacional. El plan, su metodología y conclusiones serán públicos y deberán ser puestos a disposición del Presidente de la República, del Congreso Nacional y de las instituciones de la Administración del Estado que correspondan. (Artículo 112.3)

“ Con el propósito de garantizar la calidad y eficacia de las leyes y políticas públicas, el Consejo podrá proponer al Presidente de la República, y a las instituciones correspondientes, la modificación o derogación de los preceptos legales y reglamentarios y la modificación o cese de los programas que estime convenientes. (Artículo 112.4)

“ La dirección y administración superior del Consejo estará a cargo de una Comisión Directiva. La Comisión Directiva estará constituida por cinco integrantes, designados por el Presidente de la República previo acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio. (Artículo 112.5)

iii. Digitalización:

En línea con el objeto de modernizar el aparato estatal para entregar un mejor servicio, señala que se deberá avanzar en la digitalización del Estado.

Lo anterior, es un mandato general para mejorar el acceso de las personas a los servicios y que las barreras de información se vean disminuidas. Por otro lado, permitirá tener un estado más eficiente y menos burocrático en las tareas de búsqueda de información, extravío de la misma o monitoreo de procesos, lo que impacta directamente en el servicio a las personas.



Los órganos de la Administración del Estado propenderán a la eficacia y coherencia de las normas que dicten en el marco de sus atribuciones, y promoverán la modernización de sus procesos y de su organización mediante nuevas herramientas y tecnologías que garanticen el acceso universal a los servicios. (Artículo 108.2)

2. Derechos del Administrado:

Se consagra por primera vez, dentro del capítulo de los derechos fundamentales el derecho del administrado, lo que otorga una verdadera garantía de defensa de los ciudadanos hacia la administración del Estado, permitiendo equiparar la asimétrica relación entre los ciudadanos y la administración.

a. Principalmente este derecho consagra que todas las personas tienen el **derecho a ser tratados dignamente y de forma servicial** por parte de los órganos del Estado. Con esto se busca que los ciudadanos no sufran malos tratos por parte de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Por ejemplo, ante la falta de respuestas para un permiso luego de varios meses vencido el plazo de respuesta.



El derecho a un trato digno y servicial por parte de los órganos de la Administración del Estado, así como de sus autoridades y funcionarios. Éstos facilitarán a las personas el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. (Artículo 16 n°9 inc. 1)

b. Por otro lado, las **decisiones de la Administración deberán ser fundadas y podrán reclamarse** por vía administrativa y jurisdiccional. Esta norma recoge una de las principales exigencias de la Ley 19.880 que obliga a que las decisiones sean fundadas, esto se extiende incluso a las decisiones más discrecionales, lo que permite a las personas conocer el razonamiento de la administración para poder impugnar cualquiera de estas decisiones.



Las decisiones que emanan de la Administración serán debidamente fundadas e impugnables tanto administrativa como jurisdiccionalmente en conformidad a lo que establece la Constitución y la ley. (Artículo 16 n°9 inc. 2)

c. Además, establece que las **potestades sancionatorias se ejercerán solo a través de un proceso previo, racional y justo**, legalmente tramitado. En donde al menos el núcleo de la conducta reprochada esté determinado por la ley y sujetando la sanción a los principios de legalidad, irretroactividad en perjuicio, proporcionalidad y necesidad, esta norma recoge lo que en reiteradas ocasiones ha señalado el Tribunal Constitucional y aquello que exige la Ley 19.880 respecto a los procedimientos.



Las competencias sancionadoras administrativas sólo se ejercen a través de un proceso previo, racional y justo, legalmente tramitado, por conductas determinadas en su núcleo esencial por la ley, y cuya comisión haya sido evitable para el supuesto infractor. Las sanciones administrativas están sujetas a los principios de legalidad, irretroactividad en perjuicio, proporcionalidad y necesidad. (Artículo 16 n° 9 inc. 3)