

PROPUESTA CONSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR

UN SERVICIO CIVIL PROFESIONAL E IMPARCIAL PARA CHILE

Resumen Ejecutivo

1. Consagrar el carácter profesional y técnico de la Administración Pública.

- Garantizar una Administración Pública profesional y técnica, que contribuya a mejorar la calidad de los servicios públicos y a dar continuidad a las políticas de Estado.
- Establecer una distinción nítida entre Gobierno y Administración, precisando roles y estamentos
 - Gobierno:
 - Su rol es conducir políticamente el Estado y definir políticas públicas.
 - Lo encabeza quien ejerza la Presidencia de la República
 - Lo integran Ministros/as, Subsecretarios/as, Delegados/as Presidenciales y personal de exclusiva confianza, quienes ejercen la dirección política.
 - Administración:
 - Su rol es implementar las políticas públicas definidas por el Gobierno y proveer a la ciudadanía de servicios públicos en forma directa, continua y permanente.
 - La lidera la persona que ejerza la Presidencia de la República.
 - La integran personal directivo y personas funcionarias, que constituyen el servicio civil y no son de exclusiva confianza.
 - La ley debe garantizar que la gestión y coordinación interna de cada ministerio esté a cargo de una persona que ejerza la dirección pública, que coordine y supervise la acción de los órganos y servicios públicos sectoriales y sea responsable de la administración interna de cada ministerio.
 - La ley debe demandar al personal directivo público y a las personas funcionarias, el ejercicio imparcial, objetivo y políticamente prescindente de la función pública.
 - La forma de nombramiento y remoción del servicio civil será definida por ley.
- Resultado de la distinción entre Gobierno y Administración: los tres estamentos del Ejecutivo:
 - Tres estamentos: (1) dirección política (2) dirección pública; y (3) personas funcionarias.
 - Cada estamento se rige por un estatuto propio, definido por ley y coherente con los principios de probidad, eficiencia, eficacia, jerarquía, transparencia y coordinación.
 - En el nivel regional y municipal deben aplicarse los mismos principios y reconocer los mismos estamentos, sin perjuicio de mantener las facultades municipales para crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, en conformidad a la ley.

2. Garantizar acceso igualitario al empleo público

- Garantizar a todas las personas el derecho fundamental a acceder a todas las funciones y empleos públicos, en igualdad de oportunidades, sin otros requisitos que los señalados por la Constitución y la ley.
- Establecer que el empleo público debe respetar y promover criterios de inclusión, no discriminación y equidad de género.
- Consagrar el deber de respetar el carácter técnico y profesional del empleo público, así como la dignidad de las personas en los sistemas de ingreso, desarrollo y cese en el ejercicio de la función pública.

3. Reconocimiento de derechos colectivos: sindicalización, negociación colectiva y huelga

- Consagrar el derecho a la sindicalización y la negociación colectiva de las personas funcionarias del sector público.
- Aplicar por ley al sector público las mismas normas del sector privado, que admiten la huelga, con excepción de la que paraliza servicios esenciales o impide la continuidad del servicio público.

I.- INTRODUCCIÓN

El creciente aumento de la intervención del Estado en nuestra sociedad, la mayor complejidad que actualmente entraña su gestión, la demanda ciudadana por servicios públicos de calidad y el posible nuevo rol que se le asigne en la nueva Constitución, han puesto de manifiesto la acuciante necesidad de dotar al Poder Ejecutivo de mayores capacidades para hacer frente a sus actuales desafíos.

A lo largo de nuestra historia, el Ejecutivo, por medio de procesos modernizadores, ha buscado adaptarse a los cambios, modificando sus estructuras y ajustando instituciones, perspectivas, estrategias y formas de hacer las cosas. En las últimas décadas, las reformas que propiciaron la modernización de la gestión pública y la mejora del aparato gubernamental consideran tanto aspectos económicos como políticos y sociales, con el propósito de fortalecer la democracia y mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía. Sin embargo, y aun cuando se lograron avances muy importantes, en muchos ámbitos su desempeño sigue siendo deficiente, al punto que, junto con la crisis de representación, su incapacidad para enfrentar y resolver problemas ciudadanos fue señalada entre los detonantes del estallido social de octubre de 2019, a la par con la falta de equidad social y la desconfianza en las instituciones.¹

Entre los problemas que se hace necesario enfrentar se encuentra la precariedad del régimen de empleo público imperante y el debilitamiento de su carácter profesional, como consecuencia de un diseño en el cual conviven un porcentaje limitado de funcionarios/as de planta o adscritos a la carrera funcionaria y una mayoría a contrata, además de trabajadores/as a honorarios que muchas veces desempeñan tareas permanentes, ajenas a la naturaleza de esta categoría, lo que evidencia la ausencia de un tratamiento integral y debilita la necesaria distinción entre Gobierno y Administración, con sus sinergias, complementariedades y equilibrios. Se trata de un fenómeno que se ha profundizado en las últimas décadas -independientemente de los gobiernos y pese a la suscripción y no aplicación de instrumentos internacionales, tales como la Carta Iberoamericana de la Función Pública²- demostrando la ineficacia de las normas constitucionales que, en teoría, apostaban por un modelo de carrera y, que de no corregirse, favorecen el clientelismo, el cortoplacismo y el populismo.

El inédito proceso, por medio del cual definiremos los términos en que se estructurará una nueva Constitución, ofrece una oportunidad inmejorable para concordar nuevos y -esta vez- eficaces criterios respecto del tratamiento constitucional del empleo público, cuya calidad resulta crítica tanto para hacer frente a la complejidad que ha alcanzado la gestión del Estado como para reducir la brecha que existe entre las demandas ciudadanas y la capacidad de los agentes públicos para satisfacerlas.

Hemos destinado parte importante de nuestra vida profesional al estudio y al ejercicio de la función pública, la que valoramos profundamente, por lo que deseamos compartir algunas reflexiones y propuestas,³ con el

¹ Al respecto, ver el libro "Habitar lo social" (Araujo. 2009), también el libro "Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile" (PNUD, 2017). También la Encuesta Nacional ICSSO-UDP del 2005 que presentaba una baja confianza en las autoridades políticas o la encuesta CEP (2018) que mostraba la creciente desconfianza en las instituciones.

² La que señala: "Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia" (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003, p3).

³ Al elaborarse este texto se han tenido a la vista las propuestas de la Comisión de Modernización del Estado (2018) conformada por especialistas de Libertad y Desarrollo, Chile 21, Espacio Público y el Centro de Estudios Públicos (CEP), las del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado para reformar el Empleo Público (2019), así como diversas ponencias presentadas en el marco de los seminarios anuales del Consejo de Alta Dirección Pública y otros estudios, como el de A. Ferreiro en el documento de Res Pública (Ferreiro, 2013), el capítulo "Radiografía del empleo

espíritu de contribuir a la discusión constituyente y, en definitiva, a la definición de un empleo público - entendido como la relación laboral que existe entre el Estado y quienes se desempeñan en su administración civil- que garantice un servicio civil profesional e imparcial, para que la gestión de lo público pueda estar a la altura de los tiempos.

II.- PROPUESTAS

1.- Administración Pública profesional y técnica.

La nueva Constitución debería garantizar una Administración Pública profesional y técnica, que contribuya a mejorar la calidad de los servicios públicos, al buen trato a las personas y a la continuidad de las políticas de Estado, en línea con el denominado derecho a una buena Administración. Para alcanzar este objetivo, resulta esencial que la carta fundamental establezca una nítida distinción entre Gobierno y Administración, sin perjuicio que el primero dirija a la segunda.

A) Distinción entre Gobierno y Administración Pública

Para efectuar la distinción que se sugiere, la Constitución debería explicitar que a el/la primer/a mandatario/a le corresponde la conducción general del Estado, a través del Gobierno y la Administración, precisando los roles de cada uno de ellos.

i) Gobierno

En cuanto al Gobierno, se sugiere señalar que es el responsable de la **conducción política del Estado y de la definición de políticas públicas**, siendo encabezado -bajo la forma de gobierno que rige hasta hoy- por la persona que ejerza la Presidencia de la República e integrado por Ministros/as, Subsecretarios/as, Delegados/as Presidenciales y personal de exclusiva confianza, quienes ejercen la dirección política.

ii) Administración Pública

Respecto a la Administración, la nueva Constitución debería establecer que es la **responsable de implementar las políticas públicas definidas por el Gobierno** y, además, de **proveer a la ciudadanía de servicios públicos en forma directa, continua y permanente**.

En esta función administrativa, el/la Presidente/a de la República contará con la colaboración de quienes ejerzan cargos directivos y personas funcionarias, que no serán de exclusiva confianza y cuya forma de nombramiento y remoción será definida por ley.

Además, debe precisarse que la ley deberá garantizar que la gestión y coordinación interna de los ministerios corresponda a un cargo directivo público, responsable de coordinar la acción de los órganos y servicios públicos sectoriales, supervisar su gestión y ejercer la administración interna del ministerio.⁴

público en Chile” en el Informe anual sobre derechos humanos UDP de 2016 (Varas, Bustamante, Córdova & Rojas, 2016); las XIII Jornadas chilenas de Derecho Administrativo dedicadas a la “Situación actual, desafíos y tendencias en materia de función pública” (Guiloff, 2019); el Informe de la Comisión de Modernización del Estado CEP “Un Estado para la Ciudadanía”, de 2017 (Centro de Estudios Públicos, 2017) y los capítulos de E. Rajevic y E. Rivera en el libro que esta entidad (CEP) publicó al año siguiente, además del capítulo sobre empleo público del libro sobre modernización que editó FLACSO en 2019 (Rodríguez, Balbontín & Seemann, 2019), entre otros documentos. También el Estudio Nacional de Transparencia 2020 (Datavox para el Consejo para la Transparencia, 2021).

⁴ La figura que se sugiere tendría responsabilidades administrativas y de gestión, asumiendo parte de las tareas que hoy corresponden a los Subsecretarios, lo que permite que éstos puedan abocarse preferentemente a tareas políticas, fortaleciendo el equipo encabezado por los Ministros e integrado también por el personal de exclusiva confianza.

Tres estamentos en el poder Ejecutivo

La propuesta previamente formulada reconoce tres estamentos al interior del Ejecutivo: de dirección política, de dirección pública y el del conjunto de personas funcionarias.

La **dirección política** corresponde a quien ejerza la Presidencia de la República junto a autoridades y personas funcionarias de exclusiva confianza, quienes son de libre designación presidencial y deben mantenerse en sus cargos mientras cuenten con la confianza quien ejerza la Presidencia de la República o hasta que se cumpla el período presidencial durante el cual esas personas fueron nombradas, existiendo en cada Ministerio una dotación de cargos de confianza, cuyo número, función y remuneración será definida por ley.

La **dirección pública**, es la responsable de conducir las instituciones de acuerdo a las políticas públicas de cada gobierno sin ser de su exclusiva confianza.

Personas funcionarias, son quienes se encargan de ejecutar y desarrollar las políticas públicas.

Estimamos necesario precisar que los tres estamentos estarán sujetos a un estatuto propio, definido por ley, coherente con los principios de probidad, eficiencia, eficacia, jerarquía, transparencia y coordinación, que se proyecte en deberes y derechos que protejan la dignidad de la función pública. En el caso de los/las directivos/as y las personas funcionarias, deberán contar con un estatuto jurídico propio e independiente de la lógica política. Asimismo, la ley deberá exigir que ejerzan su función de forma imparcial, objetiva, políticamente prescindente, lo que no es compatible con el sistema de exclusiva confianza, actuando con eficacia indiferente respecto del gobierno, en concordancia con el carácter profesional y técnico que les es propio.⁵

Administración pública a nivel regional y municipal

Finalmente, consideramos que en el nivel regional y municipal deben aplicarse los mismos principios y reconocer los mismos estamentos, sin perjuicio de mantener la flexibilidad que permite a las municipalidades crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, dentro de los límites y requisitos que determine la ley. En cambio, no sería necesario reconocer dichos estamentos -pero sí los principios- en organismos administrativos constitucionalmente autónomos que no se encuentren sujetos a dirección o supervigilancia política, como pasa actualmente con la Contraloría o el Banco Central, pues no se produce en estos casos la confusión entre gobierno y administración.

Beneficios de la propuesta

La distinción que se propone enfatizar ofrece claros beneficios. Por una parte, facilita la distinción entre políticas de Estado -concebidas para el largo plazo, en respuesta a objetivos nacionales- y las de Gobierno. Al efecto, debe tenerse en cuenta que, en nuestro país, la mayoría de los servicios públicos sectoriales en los más variados ámbitos, ejecutan políticas públicas permanentes o de largo plazo, que trascienden los cambios de gobierno. Lo anterior, sin perjuicio del deber funcionario de responder a las directrices ministeriales y ejecutar, con profesionalismo y neutralidad, las políticas gubernamentales. Por otra parte, la distinción promueve la efectiva profesionalización de los estamentos directivos de la Administración, responsables de liderar los servicios públicos, quienes no deberían ser incluidos entre el personal de libre remoción gubernamental.

⁵ Cabe destacar que, a nivel legislativo, debería reafirmarse que el acceso al estamento funcionario debe efectuarse por concurso público, sobre la base de perfiles de cargos previamente aprobados y conocidos y debería revisarse el actual Estatuto Administrativo en lo relativo al acceso a la planta y a la necesidad de darle mayor permanencia y protección laboral al régimen de contratas, dejando el honorario sólo para prestación de servicios puntuales; que se ampliará el concepto de carrera funcionaria al desarrollo funcionario de personal de contrata y otros temas similares.

La creación de la Alta Dirección Pública en 2003 significó un importante primer paso en esta dirección, al apostar por optimizar la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía y el cumplimiento de políticas y programas definidos por la autoridad, por medio de la selección basada en mérito de los equipos directivos del gobierno central. No obstante, la decisión de entregar a la autoridad gubernamental la facultad de removerlos discrecionalmente -coherente con el exacerbado presidencialismo imperante-, debilita la formación de una gerencia pública profesional. Lo que queda de manifiesto al constatar, tras sucesivos cambios de coalición gobernante, que con independencia de quien ocupe La Moneda cerca de dos tercios del personal directivo es desvinculado en los dos primeros años de gobierno, por consideraciones fundamentalmente asociadas a la confianza política.

De acogerse las ideas anteriores, el legislador deberá adecuar la normativa vigente al nuevo marco, definiendo una organización básica de la Administración que facilite el cumplimiento del mandato constitucional. Para ello debiera, también, crearse un órgano independiente responsable de dirigir la política de personas, monitorear el cumplimiento de las disposiciones legales que definan cada uno de los tres estatutos particulares y ejercer un rol rector respecto del funcionariado y de la dirección pública. No se propone consagrarlo a nivel constitucional por considerar que la Constitución debe ser una norma de carácter general y contener principios fundamentales que regulen la organización social y asumiendo, además, que el legislador pueda crear organismos autónomos, tales como el INDH o el Consejo para la Transparencia.

Cabe señalar que la propuesta que se formula fue concebida en el marco de un Estado unitario y un régimen de gobierno con rasgos estructurales semejantes al actualmente vigente. Si la Convención Constitucional innova en esta materia debiera revisarse y, si es preciso, adaptarse.

2.- Acceso al empleo público.

Para reforzar lo anterior se propone que la nueva Constitución no se limite a reconocer el derecho de todas las personas a acceder a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que señalen la Constitución y las leyes, como hace la actual Carta Fundamental e hicieron sus predecesoras. Es preciso agregar que el derecho es a acceder a ellos en igualdad de oportunidades -salvo las excepciones que admita la propia Constitución, tales como los cargos de exclusiva confianza o los de elección popular-, respetando y promoviendo criterios de inclusión, no discriminación y equidad de género, de acuerdo al tratamiento general que adopte en estos últimos temas la Convención. Además, debería precisarse que los sistemas de ingreso, desarrollo y cese en estas funciones y empleos, salvo las excepciones señaladas, deben respetar su carácter técnico y profesional, así como la dignidad de las personas. Lo anterior debería aplicarse a toda la Administración Pública e, incluso, a las funciones y empleos de otros órganos del Estado, como los legislativos y jurisdiccionales.

3.- Derechos colectivos: sindicalización, negociación colectiva y huelga⁶

Tampoco se puede soslayar la necesidad de eliminar en la nueva Constitución las actuales limitaciones al ejercicio de la negociación colectiva y la huelga para los trabajadores y trabajadoras del sector público, las que resultan anacrónicas en pleno siglo XXI, considerando que nuestro país ha ratificado convenios internacionales que reconocen tales derechos.

En cuanto a los derechos colectivos, se sugiere que la nueva Constitución admita la sindicalización y la negociación colectiva, además de aplicar -respecto del sector público- las mismas normas aplicables al sector privado, que admiten la huelga, con excepción de la que paraliza servicios esenciales o impide la continuidad del servicio público que serán determinados en un procedimiento establecido por ley. Además de a la

⁶ Los demás derechos laborales de los funcionarios públicos se rigen por sus estatutos, generales o especiales, por lo que no se efectúan sugerencias a su respecto.

Administración Pública estas disposiciones deberían aplicarse a los empleos de otros órganos del Estado, como los legislativos y jurisdiccionales.

1. Eduardo Abarzúa Cruz
2. Patricio Aguilera Poblete
3. Isabel Aninat Sahli
4. Claudio Agostini González
5. Camila Astorga Valenzuela
6. Catalina Bau Aedo
7. Rafael Blanco Suárez
8. Carlos Castro González
9. Ignacio Cienfuegos Spikin
10. Carlos Carmona Santander
11. Gloria de la Fuente González
12. Jessy Echeverría Guzmán
13. Rodrigo Egaña Baraona
14. Raúl Ferrada Carrasco
15. Nicolás Fleet Oyarce
16. Alejandro Ferreiro Yazigi
17. William García Machmar
18. Maite Ganbardella D'Etigny
19. Pedro Güell Villanueva
20. Pablo González Soto
21. Marcela Guzmán Salazar
22. Christian Hansen Cruz
23. Trinidad Inostroza Castro
24. José Inostroza Lara
25. María Jaraquemada Hederra
26. Guillermo Jiménez Salas
27. Alfredo Joignant Rondon
28. Rodrigo Lavanderos Werner
29. Raúl Letelier Wartenberg
30. Yerko Ljubetic Godoy
31. Antonie Maillet
32. Marco Márquez Poblete
33. Ramiro Mendoza Zúñiga
34. Patricia Miranda Arratia
35. Egon Montecinos Montecinos
36. Violeta Montero Barriga
37. Francisca Moya Marchi
38. Waleska Muñoz Aravena
39. Cristina Orellana Quezada
40. Cecilia Osorio Gonnet
41. Héctor Oyarce Espinoza
42. Enrique Paris Horwitz
43. Verónica Pinilla Martínez
44. Ximena Pizarro Boré
45. Cristian Pliscoff Varas
46. Enrique Rajevic Mosler
47. Álvaro Ramírez Alujas
48. Jorge Rodríguez Cabello
49. Magdalena Rojas Wettig
50. Paulina Saball Astaburuaga
51. Marcial Ubilla Grau
52. Rodrigo Valdés Pulido
53. Katherine Ross Silva
54. Maximiliano Santa Cruz S.
55. Lizzie Seaman Espinoza
56. Pilar Vera Montoya
57. Katherine Villarroel Gatica
58. Mario Waissbluth Subelman
59. Mauricio Araneda Reyes
60. María Eliana Arntz Bustos
61. Gladys Camacho Cepeda
62. Alejandro Cárcamo Righetti
63. Sergio Castillo Piozza
64. Luis Cordero Vega
65. Luis Alejandro Díaz Silva
66. Amelia Dondero Carrillo
67. André Ensignia Erices
68. Mayra Feddersen Martínez
69. Juan C. Ferrada Bórquez
70. Verónica Figueroa Huencho
71. Javier Fuenzalida Aguirre
72. Sergio Galilea Oncón
73. Álvaro García Hurtado
74. Luis Garrido Vergara
75. Matías Guiloff Titium
76. Mirian Henríquez Viñas
77. Marigen Hornkohl Venegas
78. Rodrigo Salas Portuguesez
79. Mariana Joignant Rondon
80. Óscar Landerretche Gacitúa
81. Paulette Landon Carrillo
82. Cristina Lazo Vergara
83. Martín Loo Gutierrez
84. Andrés Mahnke Malschafsky
85. María Pía Martin Munchmeyer
86. Danae Mylnarz Puig
87. Máximo Pacheco Matte
88. Julia Poblete Vinaixa
89. Flavio Quezada Rodríguez
90. Manuel Riesco Larraín
91. Rodrigo Roco Fossa
92. Christian Rojas Calderón
93. Roy Rogers Ferret
94. Patricio Rosende Lynch
95. Eduardo Saavedra Parra
96. Angel Sartori Arellano
97. Marco Sepúlveda Biermann
98. Javier Tapia Canales
99. José Miguel Valdivia Olivares
100. José A. Viera-Gallo Quesney
101. José Weinstein Cayuela
102. Juan P. Winter Sepúlveda
103. Jeanne Wirtner Simon
104. Manuel Inostroza Palma
105. Paulina Araneda Díaz
106. Susana Claro
107. Kenzo Asahi
108. Andrea Palacios Riquelme
109. Mateo Geldun Urbina
110. Camilo Lledó
111. Antonio Rubilar Suárez
112. Luz María Budge Carvallo
113. Ignacio Cienf
114. Paulina Vergara Saavedra
115. Antonio Infante
116. Cristián Franetovic
117. Karina Doña Molina
118. Thomas Griggs Latuz
119. Christian Quinteros Flores
120. Sandra Battaglia Benzi
121. Fernando Contreras Muñoz
122. Patricia Ibáñez Crino
123. Gabriela Pantoja Kauffmann
124. René Navarro Ourcilleón
125. Carlos Briceño Sotelo
126. Conrado Müller Valdivia
127. Roberto Fuentes Rodríguez
128. Pablo Meier Rivadene