

# Reforma del Estado en el Proceso Constituyente de Chile (2021-2022)

---

INFORME DE POLÍTICA PÚBLICA

Nº 4  
AGOSTO 2023

---

GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN REFORMA DEL ESTADO

Asistente de investigación: Paulette Celedón

Académicos integrantes: Antoine Maillet, Cecilia Osorio, Rodrigo Egaña, Verónica Figueroa Cecilia Ibarra, Luis Garrido Vergara, Paulina Vergara Saavedra, José Viacava Gatica, Francisca Bogolasky.



FACULTAD DE  
GOBIERNO  
UNIVERSIDAD DE CHILE

## Índice

I.	Introducción.....	3
II.	Resultados plasmados en la Propuesta de nueva Constitución 2022.....	4
A.	Sobre la Administración Pública.....	7
B.	Sobre el Gobierno.....	9
III.	Iniciativas en materia de Reforma y Modernización del Estado extendidas a la Convención Constituyente. ....	10
	-Tabla N°1: Ejes centrales en las propuestas constitucionales de expertos sobre Reforma del Estado.....	13
IV.	Conclusión.....	15
V.	Bibliografía.....	16
VI.	Anexos: Cuadro N°1: Comparativo materias constitucionales Administración del Estado.....	18

## I. Introducción

El 18 de octubre de 2019 Chile enfrentó un momento crítico para la sociedad, el gobierno y la democracia. Donde el alza en las tarifas del Metro de Santiago hubiera sido el gatillante de un “estallido social” profundo, el que tomó por sorpresa a la clase política, pese a los antecedentes que ya anticipaban la crisis (Morales Quiroga, 2020).

Múltiples son las causas que, según variados expertos, explicarían la convulsión social del país. Mientras algunos apuntan hacia el neoliberalismo, la extrema desigualdad social, la inequidad de la justicia y el distanciamiento de los partidos políticos (Pezo Orellana, 2019). Otros lo atribuyen a las crisis de participación, de representación, a las faltas de probidad pública y privada de los últimos años y a la desconfianza en las instituciones (Morales Quiroga, 2020).

Lo cierto es que, tras las masivas protestas y movilizaciones de aquel año, las demandas ciudadanas por cambios estructurales abrieron paso hacia la redacción de una nueva Carta Magna para el país a partir de 2019. Esto, habiendo evidenciado que la Constitución de 1980, vigente desde la dictadura cívico-militar a la fecha, no habría permitido realizar los cambios exigidos con ímpetu por la sociedad chilena de aquel entonces (Pezo Orellana, 2019).

Sin duda las instituciones públicas son una de las variables consignadas por la ciudadanía y los expertos como parte de los elementos que exigen cambios constitucionales. Es evidente que los problemas que continúan socavando el funcionamiento de los servicios públicos requieren avanzar hacia nuevos principios orientadores<sup>1</sup>. Donde es fundamental mirar críticamente la oportunidad que supuso el proceso de deliberación materializado en la Propuesta de Nueva Constitución de 2022, para relevar e incorporar los desafíos discutidos en su formulación.

Debido a estos motivos, resulta esencial conocer y analizar el papel que tuvieron las iniciativas presentadas en materia de Reforma y Modernización del Estado en él, desde una visión que permita el aprendizaje en el ámbito. Sobre todo, considerando el amplio respaldo ciudadano en dar inicio a la redacción de una nueva carta fundamental para el país, como medio para canalizar las demandas sociales de larga data.

Para tales efectos, el presente informe busca contrastar las iniciativas discutidas en materia de Reforma y Modernización del Estado, extendidas por parte de diversos actores intervinientes en el proceso de redacción, con los resultados finalmente plasmados en el texto, dispuestos en el Capítulo V sobre “Buen Gobierno y Función pública”. Pudiendo realizar, a partir de aquello, un análisis crítico del completo entramado de deliberación en la materia, el que sirva a visibilizar los desafíos y oportunidades que fijan dichos aprendizajes, con miras al nuevo ciclo redactor que inicia el país el presente año.

---

<sup>1</sup> Informe de Política Pública N°2 “Empleo Público en Chile: Desafíos pendientes y recomendaciones para el nuevo marco institucional”

## II. Resultados plasmados en la Propuesta de nueva Constitución 2022

La presente sección ahonda en los elementos de reforma y modernización del Estado plasmados en el Capítulo V sobre “Buen Gobierno y Función Pública” de la Propuesta Constitucional de 2022 (Convención Constitucional, 2022). Apartado el cual recopila las principales consideraciones en materia de empleo público, gestión y dirección pública que configuran el campo de interés central de análisis de este estudio.

Sobre el ejercicio de la función pública, en general, lo primero que el Capítulo quinto establece en su articulado son una serie de principios rectores de su ejercicio, a cuyo cumplimiento están obligados sus titulares. Según el artículo inicial dispone:

*“Artículo 165. 1. El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar cumplimiento a los principios de probidad, transparencia y rendición de cuentas en todas sus actuaciones. Además, se rige por los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad, publicidad, buena fe, interculturalidad, enfoque de género, inclusión, no discriminación y sustentabilidad*

*2. La función pública se deberá brindar con pertinencia territorial, cultural y lingüística”* (Convención Constitucional, 2022).

Resulta sumamente distintivo que el comienzo de este capítulo se atenga a dar especificidad a la definición de estos principios. Puesto que no sólo sienta un precedente respecto de la Constitución de 1980, la cual únicamente menciona la probidad como principio<sup>2</sup>, mientras que hace pequeños guiños a la transparencia. Sino que también manifiesta de forma patente los nuevos fundamentos orientadores que se buscó consagrar constitucionalmente mediante el texto. Valores, principios y fundamentos de la función pública que esta vez no son relegados a una legislación posterior.

Es más, la propuesta enfatiza en este ámbito, en tanto dedica los artículos venideros a detallar los principios que dota de mayor relevancia: la probidad, transparencia y rendición de cuentas.

Así, el sucesivo artículo establece que:

*“Artículo 166. 1. El principio de probidad consiste en observar una conducta funcionaria responsable e intachable, desempeñando la función o el cargo correspondiente en forma leal, honesta, objetiva e imparcial, sin incurrir en discriminaciones de ningún tipo, con preeminencia del interés general por sobre el particular. 2. Las autoridades electas y demás autoridades, funcionarias y funcionarios que determine la ley deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública. La ley regulará los casos y las condiciones en las que delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan un conflicto de interés en el ejercicio de la función pública. Asimismo, podrá considerar otras medidas apropiadas para resolverlos”.*

---

<sup>2</sup> Véase Art. N° 8 de la Constitución Política de la República de Chile 1980

Si bien su contenido es semejante al del artículo N°8 de la Constitución vigente, el completo detalle del significado y alcance de este concepto no se encuentra constitucionalmente normada en él. En su lugar, la publicidad es detallada por medio del Artículo N°52 de la Ley N° 18.575 “Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado”.

Consiguientemente, el artículo sucesivo pormenoriza el principio de transparencia:

*“Artículo 167 1. La Constitución asegura a todas las personas la transparencia de la información pública facilitando su acceso de manera comprensible y oportuna, periódica, proactiva, legible y en formatos abiertos, en los plazos y condiciones que la ley establezca. El principio de transparencia exige a los órganos del Estado que la información pública sea puesta a disposición de toda persona que la requiera y procurando su oportuna entrega y accesibilidad. 2. Es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder o custodia del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento. 3. Toda institución que desarrolle una función pública o que administre recursos públicos deberá dar cumplimiento al principio de transparencia. 4. Solo la ley puede establecer la reserva o el secreto de dicha información, por razones de seguridad del Estado o el interés nacional, protección de los derechos de las personas, datos personales o cuando su publicidad afecte el debido cumplimiento de las funciones de la respectiva institución, conforme a sus fines”*

La incorporación constitucional de la transparencia dentro de la propuesta muestra un avance significativo respecto de la constitución actual, que, muy a grosso modo apela al principio en la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del estado.

En cambio, la propuesta de 2022 no sólo delimita este principio, sino que enfatiza en consignar el derecho al acceso a la información pública en base a una serie de elementos que den garantía a su comprensión. Donde destaca, por sobre todo, precisiones como la de facilitar el acceso a información en formatos abiertos, la cual significa un avance considerable hacia la apertura de gobierno como paradigma que cada vez toma más fuerza, siendo una prioridad en la agenda política de América Latina (Gobierno Abierto Chile, 2023).

Esto, conjugado con el precedente que fija la Carta Iberoamericana de Participación ciudadana en la Gestión Pública (CLAD, 2009), da cuenta de lo materializado en el posterior artículo sobre rendición de cuentas y participación. Tal como versa:

*“Artículo 168. Los órganos del Estado y quienes ejercen una función pública deben rendir cuenta y asumir la responsabilidad en el ejercicio de su cargo, en la forma y las condiciones que establezca la ley. El Estado promoverá la participación activa de las personas y la sociedad civil en la fiscalización del cumplimiento de este deber.”*

De manera complementaria a estos preceptos, se alzan algunos articulados que siguen la línea del cumplimiento de estos fundamentos. Tal es el caso del artículo N° 170 que, guiando hacia la promoción de la integridad pública, explicita que *“la corrupción es contraria al bien común y atenta contra el sistema democrático”*<sup>3</sup> (Convención Constitucional, 2022).

Materia inédita en tratar si se contrasta con el texto previo, donde además de interpelar a la función pública, la propuesta apela al sector privado. Puesto que el mismo artículo determina que *“es deber del Estado promover la integridad de la función pública y erradicar la corrupción en todas sus formas, tanto en el sector público como en el privado”*<sup>4</sup>, mediante los órganos e instancias correspondientes (Convención Constitucional, 2022).

En la línea de garantizar la integridad, como de prevenir y sancionar la corrupción, el documento define, conjuntamente, que *“el Estado garantiza a todas las personas la debida protección, confidencialidad e indemnidad de las personas al denunciar infracciones en el ejercicio de la función pública”*<sup>5</sup>.

De igual manera, establece las incompatibilidades con el ejercicio de cargos públicos y de elección popular. A los cuales define no podrán optar *“personas condenadas por crímenes de lesa humanidad, delitos sexuales y de violencia intrafamiliar, aquellos vinculados a corrupción, fraude al fisco, lavado de activos, soborno, cohecho, malversación de caudales públicos y los demás que establezca la ley”*<sup>6</sup>, junto con los términos y plazos que ésta determine (Convención Constitucional, 2022).

Luego, para una mejor comprensión de la propuesta en la regulación de la función pública, se analiza lo explicitado por el artículo N° 177 el cual diferencia entre el Gobierno por una parte y la Administración pública, por otro lado. Distinguiendo así entre funcionarios y funcionarias públicas, quienes ejercen las funciones de la administración pública, y cargos calificados como de exclusiva confianza, los que son parte del gobierno<sup>7</sup>. Según detalla:

*“Artículo 177. 1. La Administración pública desarrolla sus funciones propias y habituales a través de funcionarias y funcionarios públicos. 2. Los cargos que esta Constitución o la ley califiquen como de exclusiva confianza, atendiendo a la naturaleza de sus funciones, son parte del Gobierno y tendrán el régimen de ingreso, desempeño y cesación que establezca la ley. 3. No podrán ser nombradas en la Administración pública las personas que tengan la calidad de cónyuge, conviviente civil o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, inclusive, respecto de las autoridades y de los funcionarios directivos del organismo del Estado al que postulan.*

<sup>3</sup> Art. 170. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022.

<sup>4</sup> Art. 170. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022.

<sup>5</sup> Art. 171. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022.

<sup>6</sup> Art. 172. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022.

<sup>7</sup> Art. 177 Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022.

*Se exceptúan los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.”*

Respecto a lo regulado por este artículo, si bien no existe un apartado específico a contrastar dentro de la constitución vigente, se puede considerar que, en virtud del rol de gobierno y administración del que dota al presidente, a sus ministros y demás autoridades, actualmente no existe una distinción más precisa entre Administración y Gobierno, como sí se podría abstraer de lo presentado en la propuesta 2022.

De esta manera, si fraccionamos el análisis en torno a estos preceptos, Administración pública y sus funcionarios por un lado, mientras que cargos de Gobierno y confianza, por el otro, veremos que:

#### **A. Sobre la Administración Pública:**

*El texto dispone que:*

*“Artículo 175. 1. “La Administración pública tiene por objeto satisfacer necesidades de las personas y las comunidades. Se somete en su organización y funcionamiento a los principios de juridicidad, celeridad, objetividad, participación, control, jerarquía, buen trato y los demás principios que señalan la Constitución y la ley. (...)”*

Para cumplir con su objetivo, el artículo menciona que *“los órganos de la administración pública ejecutarán políticas públicas, planes y programas”*<sup>8</sup>. Proveyendo, a su vez, servicios públicos universales y de calidad, en forma continua y permanente, coordinados intersectorialmente *“bajo los principios de generalidad, uniformidad, regularidad y pertinencia territorial”*<sup>9</sup> (Convención Constitucional, 2022).

Por otro lado, el mismo Art. N° 175 de la propuesta delega a la ley el establecimiento de una organización básica de la administración pública, así como la capacidad de conferirle a sus órganos *“potestades normativas, fiscalizadoras, instructoras, interpretativas y sancionatorias”*, más en ningún caso, jurisdiccionales<sup>10</sup> (Convención Constitucional, 2022).

Respecto de lo cual, define además que, tal como sucede actualmente, cada autoridad y jefatura, dentro del ámbito de su competencia, podrá dictar normas, resoluciones e instrucciones para el mejor y más eficaz desarrollo de sus funciones<sup>11</sup>.

Por último, el artículo finaliza explicitando que *“cualquier persona que haya sido vulnerada en sus derechos por la Administración pública podrá reclamar ante las instancias administrativas y jurisdiccionales*

<sup>8</sup> Art.175. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022.

<sup>9</sup> Art.176. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022.

<sup>10</sup> Art. 175. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022.

<sup>11</sup> Art. 175. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022.

que establezcan esta Constitución y la ley”<sup>12</sup>, explicitando el derecho existente de las personas a impugnar los actos de la Administración del Estado.

En variados aspectos este artículo y sus incisos encuentran gran similitud con lo expresado en el Art.N° 38 de la actual Constitución vigente. Sin embargo, las distinciones son significativas en tanto la propuesta añade un objetivo explícito a la Administración Pública consagrado constitucionalmente. Además, conjugado con lo explicitado en el artículo N° 176 sobre la provisión de servicios públicos, integra un componente descentralizador en su visión de funcionamiento, dotándolo de principios rectores como la universalidad, calidad, intersectorialidad, generalidad, uniformidad, regularidad, permanencia y pertinencia territorial en su prestación.

Luego, sobre lo que refiere a la modernización del Estado propiamente tal, el artículo N° 178 del texto define que:

*“Artículo 178. 1. El Estado definirá mecanismos de modernización de sus procesos y organización; adecuará su funcionamiento a las condiciones sociales, ambientales y culturales de cada localidad; utilizará los avances de las ciencias, la tecnología, los conocimientos y la innovación para promover la optimización y mejora continua en la provisión de los bienes y servicios públicos, y destinará los recursos necesarios para esos fines. Asimismo, promoverá la participación y la gestión eficiente acorde a las necesidades de las personas y comunidades. 2. Un organismo estará a cargo de la elaboración de planes para promover la modernización de la Administración del Estado, monitorear su implementación, elaborar diagnósticos periódicos sobre el funcionamiento de los servicios públicos y las demás funciones, conforme lo establezca la ley. Contará con un consejo consultivo cuya integración considerará, entre otros, a usuarias y usuarios y funcionarias y funcionarios de los servicios públicos y las entidades territoriales.”*

Sobre este ámbito, resulta interesante la falta de especificación respecto a la denominación del organismo a cargo de promover la modernización del estado. Dado que, en cambio, se otorga un amplio detalle a las atribuciones a su cargo, como a su composición orgánica y las condiciones de su funcionamiento. Sin embargo, es destacable la anexión de este rol imperante al texto, no contemplado hoy por la constitución actual. Forjándolo como una función constante y dotada de una arquitectura institucional permanente, que se sirva de la innovación para la mejora continua en la agregación de valor público, con pertinencia a las comunidades.

Otro de los organismos que establece el texto para el desarrollo del “Buen Gobierno y la función pública” es el Servicio Civil. Siendo este, según su artículo:

*“Artículo 179. 1. El Servicio Civil está integrado por las funcionarias y los funcionarios públicos que, bajo la dirección del Gobierno, los gobiernos regionales o las municipalidades, desarrollan las funciones de la Administración pública. Se excluyen del Servicio Civil los cargos de exclusiva confianza.*



2. El ingreso a estas funciones se realizará mediante un sistema abierto, transparente, imparcial, ágil y que privilegie el mérito, la especialidad e idoneidad para el cargo, observando criterios objetivos y predeterminados. 3. El desarrollo, la evaluación de desempeño y el cese en estas funciones deberán respetar su carácter técnico y profesional. La ley regulará las bases de la carrera funcionaria, permitiendo la movilidad de los funcionarios dentro de toda la Administración pública y la capacitación funcionaria, teniendo en cuenta la pertinencia territorial y cultural del lugar en el que se presta el servicio. Además, establecerá un sistema de formación, capacitación y perfeccionamiento de las funcionarias y los funcionarios públicos”.

En la misma línea, define a la Dirección del Servicio Civil como un “*órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado del fortalecimiento de la función pública y de los procedimientos de selección de cargos en la Administración pública y en las demás entidades que establezcan la Constitución y la ley*<sup>13</sup>”. Esto “*bajo los principios de transparencia, objetividad, no discriminación y mérito*” (Convención Constitucional, 2022). Siendo la entidad reguladora de los procesos de selección de cargos del sistema de Alta Dirección Pública y de la conducción de “*concursos destinados a proveer jefaturas superiores de servicios, a través de un Consejo de Alta Dirección Pública*”<sup>14</sup>.

## B. Sobre el Gobierno:

En segundo lugar, en lo que respecta a los cargos de exclusiva confianza y a las autoridades de elección popular, la propuesta constitucional define que existirá una comisión que fijará sus remuneraciones, por un periodo de cuatro años y con al menos dieciocho meses de anterioridad al término de un período presidencial<sup>15</sup>. De manera idéntica que lo establecido por la constitución vigente en su Art. 38bis.

Asimismo, el artículo N° 174 establece que dichos acuerdos deberán fundarse en antecedentes técnicos que garanticen una retribución adecuada a la responsabilidad que implica el cargo (Convención Constitucional, 2022). Teniendo por base aquello, delega el establecimiento de las atribuciones y funcionamiento de esta comisión a la ley.

De igual manera, el artículo N° 173 se refiere a las “*altas autoridades de estado*”, categoría la cual no define con mayor especificación. Por lo que presumiblemente se asocia al rol de las autoridades de elección popular y cargos de confianza, debido a su alto nivel jerárquico. Pues bien, manifiesta que:

**“Artículo 173.** *Respecto de las altas autoridades del Estado, la ley establecerá mayores exigencias y estándares de responsabilidad para el cumplimiento de los principios de probidad, transparencia y rendición de cuentas”.*

<sup>12</sup> Art. 175. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022.

<sup>13</sup> Art. 180. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022

<sup>14</sup> Art.180. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022

<sup>15</sup> Art. 174. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022

En ese sentido, aquellas altas autoridades de Estado, entiéndase elegidas por votación popular o designación de confianza, debiesen demostrar los más altos estándares y principios para el ejercicio de su labor (Convención Constitucional, 2022). Elemento que, tal como los demás principios rectores e incompatibilidades de la función pública, no se encuentran explicitados en la Carta Fundamental que nos rige hoy como país.

Siendo, para efecto del cumplimiento de dichos altos estándares, el Consejo para la Transparencia el “*órgano autónomo, especializado y objetivo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de promover la transparencia de la función pública, fiscalizar el cumplimiento de las normas*” al respecto y garantizar el derecho de acceso a la información pública<sup>16</sup>.

Por último, el capítulo trata temáticas como la participación del Estado en la economía<sup>17</sup>, la conducción de las finanzas públicas y las competencias del Estado en aquel ámbito<sup>18</sup>, así como también elementos sobre impuestos y tributación<sup>19</sup>. Detallando ciertas políticas exigidas por dicha constitución para guiar a los fines que en ella se presentan, tal como el establecimiento de una política permanente de desarrollo sostenible<sup>20</sup> y una política nacional portuaria<sup>21</sup>. Sin dejar de lado al reconocimiento que realiza a los cuerpos de bomberos como institución parte del sistema de protección civil<sup>22</sup>, entre otras cosas.

### **III. Iniciativas en materia de Reforma y Modernización del Estado extendidas a la Convención Constituyente.**

Durante el proceso de redacción de la propuesta, múltiples fueron las iniciativas extendidas hacia el órgano por parte de diversos actores para ser consideradas en la deliberación. Existieron, por una parte, audiencias públicas ante las distintas Comisiones e instancias de recepción de iniciativas populares de norma, como también espacio para discutir propuestas convencionales del amplio espectro político e informes de expertos en sus respectivos ámbitos de conocimiento, forjados como aportes al trabajo de la Convención desde su visión-país particular.

Por su parte, para el cumplimiento de este mandato, el órgano redactor desagregó su labor en torno a 7 Comisiones temáticas de trabajo. Cada una de las cuales estuvo encargada de estudiar, deliberar y aprobar propuestas de norma en la materia de su competencia, de coherencia con lo establecido por

<sup>17</sup> Art. 182. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022

<sup>18</sup> Art. 183. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022

<sup>19</sup> Art. 185. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022

<sup>20</sup> Art. 184. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022

<sup>21</sup> Art. 186. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022

<sup>22</sup> Art. 181. Propuesta de Nueva Constitución Política de la República de Chile 2022

el *Reglamento General de la Convención Constitucional* (Convención Constitucional, 2021).

De esta manera, el Artículo N°61 del Reglamento de la Convención designó a la Comisión “Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal” como la encargada de abordar la temática de Reforma administrativa y modernización del Estado dentro del texto (Convención Constitucional, 2021).

Teniendo aquello en consideración es que el estudio se focalizó en las principales iniciativas presentadas en la materia hacia la Comisión “Forma de Estado”. Distinguiendo esencialmente las propuestas presentes en los documentos promovidos por expertos, tal como la de Abarzúa (et.. al) y los Informes de Política Pública II y III formulados por el Grupo de Investigación en Reforma del Estado, de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile (Facultad de Gobierno, 2023).

Si bien, como se enunciaba, existieron Iniciativas de Norma presentadas por convencionales constituyentes, con el respaldo de sus respectivas bancadas y sectores políticos, e iniciativas populares de norma, levantadas por la ciudadanía por medio de los canales formalmente dispuestos, en esta ocasión no constituyeron el foco central de investigación. Por tanto, un estudio más exhaustivo en la materia podría incluir ambas categorías de iniciativas en su análisis, hacia formar un panorama completo del proceso en torno a la Reforma y modernización del Estado.

De esta manera, si revisamos lo propuesto por los informes de expertos respecto a esta temática, en vías a aportar al debate constitucional, veremos que hay bastante consenso y complementariedad entre lo que se ha propuesto.

Por un lado, en conjunto con la instalación de la Convención Constitucional hacia julio de 2021, el Grupo de Investigación en Reforma del Estado del INAP de la Universidad de Chile ya presentaba un primer esbozo para guiar la discusión en esta línea. Mediante el Informe de Política Pública N°2 “*Empleo Público en Chile: Desafíos pendientes y recomendaciones para el nuevo marco institucional*”, consignó con detalle las grandes temáticas a considerar, en respuesta a los desafíos evidenciados del sector. (INAP, 2021).

Para ello, expuso una serie de principios y propuestas sobre empleo público y gestión de personas, hacia replantear las reglas del juego en este ámbito. Entre ellas, destacan principios como la orientación fundamental del empleo público hacia la calidad de servicio, la efectiva implementación del Empleo Decente en el sector (acordado en la OIT) y el mérito e igualdad de oportunidades en el acceso a cargos públicos, con igualdad de género, respeto y promoción a la diversidad<sup>23</sup>.

Asimismo, propuso hacer revisión y actualización no sólo de los valores centrales que orientan la función pública, sino que también de los tipos de empleo público y los estatutos que rigen a sus trabajadores y trabajadoras, estableciendo estándares mínimos hacia la descentralización y apertura de instancias de parti-

---

<sup>23</sup> Informe de Política Pública N°2 “Empleo Público en Chile: Desafíos pendientes y recomendaciones para el nuevo marco Institucional”

cipación. Junto con ello, el texto incentiva la institucionalización de las relaciones con las personas funcionarias, el generar una distinción entre funciones permanentes y de confianza dentro de la acción pública y el perfeccionamiento de las políticas y prácticas del Servicio Civil, entre otras cosas. (INAP, 2021).

Como complemento a lo anterior, el Informe de Política Pública N°3: *“Aportes para la discusión constituyente: ¿Qué aspectos sobre la administración pública deben estar en la Constitución?”* hace hincapié en ciertos elementos puntuales que, desde el análisis teórico y la comparativa internacional, propone incluir en el texto constitucional (Pliscoff, C. & Griggs, T., 2021).

En un primer eje, sobre empleo público, concuerda con la iniciativa predecesora en tanto manifiesta que *“resulta esencial incorporar en el texto constitucional los principios que deben regir al quehacer administrativo público”* (...), *“consolidar aspectos como el mérito en el ingreso y el buen desempeño”* e *incorporar la “capacidad de adaptación, innovación y orientación al usuario del servicio público”*<sup>24</sup> (Pliscoff, C. & Griggs, T., 2021).

Dota de especial relevancia, en un segundo eje, al establecimiento de un marco ético e íntegro de la función pública, dado por la transparencia, probidad y la definición de incompatibilidades e inhabilidades en el ejercicio de cargos, aplicable a funcionarios tanto como a autoridades electas y/o designadas por confianza política. Por último, se detiene en el rol de los Órganos autónomos constitucionales, validando la mantención de aquellos actualmente consensuados, a su vez que motiva la adhesión de nuevas entidades de coherencia con las necesidades del sistema (Pliscoff, C. & Griggs, T., 2021).

En la misma línea se encuentran iniciativas como la de Abarzúa, E., & Rajevic, E. (2021) materializada en el texto *“Una propuesta constitucional para garantizar un servicio civil profesional e imparcial para Chile”*<sup>25</sup>. La que no sólo fue presentada por Cecilia Osorio, Eduardo Abarzúa y Enrique Rajevic mediante Audiencia Pública a la Comisión Forma de Estado de la Convención Constituyente en diciembre de 2021, sino que también fue ingresada posteriormente como Iniciativa Popular de Norma constitucional, para ser considerada en el proceso de deliberación (UAH, 2022).

Dicho texto, en conjugación con las demás instancias de su promoción formal, tuvo por objeto *“...consolidar, a nivel constitucional, una definición de empleo público, entendido como la relación laboral que existe entre el Estado y quienes se desempeñan en su Administración civil, que garantice, de una vez, un servicio profesional imparcial”*<sup>26</sup>, según explicó Abarzúa (UAH, 2022).

---

<sup>24</sup> Informe de Política Pública N°3 *“Aportes para la discusión constituyente: ¿Qué aspectos sobre la administración pública deben estar en la Constitución?”* p.17.

<sup>25</sup> Véase <https://www.observatorioeconomico.cl/index.php/oe/article/view/434>

<sup>26</sup> Véase <https://www.uahurtado.cl/cecilia-osorio-eduardo-abarzua-y-enrique-rajevic-expusieron-ante-la-convencion-constitucional-propuesta-para-garantizar-un-servicio-civil-profesional-e-imparcial-para-chile/>

En aquella línea, la iniciativa se centró en destacar la importancia de generar una nítida y efectiva distinción entre el rol del gobierno y de la administración pública. Proponiendo para ello la generación de tres estamentos: (1) dirección política (2) dirección pública; y (3) personas funcionarias, cada cual, con un estatuto propio, coherente con principios transversales, útiles a la aplicación subnacional y a la profesionalización directiva (Abarzúa, E. & Rajevic, E., 2021). Todo esto, apuntando al fortalecimiento del carácter profesional del empleo público, del modelo de carrera gracias a la formación de gerencia pública no sujeta a libre remoción gubernamental y dando un enfoque de continuidad a las políticas públicas más allá de cada gobierno (Abarzúa, E. & Rajevic, E., 2021).

Entre tanto, enfatiza en garantizar el acceso igualitario al empleo público, respetando y promoviendo criterios de inclusión, no discriminación y equidad de género, como también su carácter técnico y profesional. Junto con promover el reconocimiento y consagración constitucional de los derechos colectivos del sector público: la sindicalización, negociación colectiva y huelga (Abarzúa, E. & Rajevic, E., 2021), concordando con lo manifestado ya por otros autores, pero esta vez con mayor nivel de énfasis y especificidad.

De esta forma, podemos evidenciar y comparar los ejes centrales en las propuestas constitucionales de expertos revisadas, referentes al ámbito de Reforma del Estado, mediante la siguiente tabla sintética:

**Tabla N°1: Ejes centrales en las propuestas constitucionales de expertos sobre Reforma del Estado.**

Fuente	Ejes centrales de las propuestas constitucionales de expertos
Abarzúa, E., & Rajevic, E. (2021).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nítida distinción entre el rol del gobierno y de la administración pública.</li> <li>• Garantizar el acceso igualitario al empleo público.</li> <li>• Reconocer los derechos colectivos: sindicalización, negociación colectiva y huelga.</li> </ul>
Informe de Política Pública N°2 (2021).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación del Empleo Público hacia la calidad del servicio.</li> <li>• Empleo Decente en el sector público.</li> <li>• Actualizar principios y valores del Servicio Civil.</li> <li>• Mérito e igualdad de oportunidades en el Estado, con distinción entre funciones permanentes y de confianza.</li> <li>• Atención al género y diversidad en la función pública.</li> <li>• Perfeccionamiento de las políticas de gestión y desarrollo de personas.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperar la confianza ciudadana y abrir espacios de participación en la gestión pública.</li> <li>• Revisión de los tipos de empleo público y estatutos de funcionarios.</li> <li>• Institucionalizar relaciones con asociaciones de funcionarios: huelga, sindicalización y negociación colectiva.</li> <li>• Establecer estándares comunes de Empleo Público para descentralización.</li> </ul>
<p>Informe de Política Pública N°3 (2021).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abordaje integral del Empleo público: incorporar principios que rigen su quehacer transversal, consolidar mérito, buen desempeño, orientación usuaria y calidad de servicio,</li> <li>• Transparencia y probidad como valores centrales de la acción pública, funcionaria y designada o electa.</li> <li>• Mantener autonomía de órganos del Estado consensuados y sumar nuevas entidades necesarias.</li> </ul>

## IV. Conclusión

Sin duda, las disposiciones incorporadas en la Propuesta de nueva Constitución 2022 en virtud del proceso de deliberación de la Convención Constitucional y en la que participaron diversos actores sociales, técnicos y políticos, demuestran un gran avance en consagrar Reformas hacia el Estado que visualizamos ser. Aquello, queda evidenciado en el correlato que tuvieron las propuestas revisadas, extendidas por expertos, dentro del texto final.

Pues, pese a que aún hay deficiencias patentes en la especificidad de algunas disposiciones, sobre todo, respecto a la distinción gobierno-administración en sus distintas categorías y a la determinación de la institucionalidad a cargo de la modernización del estado, sigue prevaleciendo el progreso contrastable en la consagración constitucional de principios, valores, objetivos y fundamentos consistentes a la función pública.

Donde la erradicación de la corrupción en todas sus formas y la preponderancia de la probidad, transparencia, participación y rendición de cuentas, se establecen como deberes del actuar público íntegro. Además, exigibles en un mayor estándar y grado de cumplimiento a las altas autoridades del Estado, con la visión de mejorar nuestro lugar como segundo país con menores niveles de corrupción en Latinoamérica (Consejo de Defensa del Estado, 2017).

Destacando, igualmente, la noción de pertinencia territorial en la provisión de servicios públicos de calidad, la que integra un componente descentralizador en la visión de funcionamiento en entrega de las prestaciones de carácter público.

Existe, de esta manera, una coherencia visible entre gran parte de las propuestas y/o demandas de las y los expertos sobre reforma y modernización del Estado. Sin embargo, siguen existiendo desafíos pendientes de subsanar, históricos, en torno al reconocimiento de los derechos colectivos, como lo es la sindicalización, negociación colectiva y huelga, y respecto de la atención al género y diversidad en la función pública, para la garantizar el acceso igualitario al empleo público.

## V. Bibliografía

- Abarzúa, E. & Rajevic, E. (2021). Una propuesta constitucional para garantizar un servicio civil profesional e imparcial para Chile. Obtenido de <https://www.observatorioeconomico.cl/index.php/oe/article/view/434>
- BBC . (2020). Chile aprueba por abrumadora mayoría cambiar la Constitución de Pinochet: ¿qué pasa ahora y por qué es un hito mundial? Recuperado el 11 de abril de 2023, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54686919>
- BCN. (2022). Con histórica participación electoral propuesta de nueva Constitución fue rechazada. Obtenido de <https://www.bcn.cl/portal/noticias?id=historica-participacion-plebiscito-2022>
- BCN. (2023). Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Obtenido de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302&idParte=>
- CLAD. (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Obtenido de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
- Consejo de Defensa del Estado. (2017). Chile ocupa el segundo lugar como país menos corrupto de Latinoamérica según el ranking mundial. Obtenido de <https://www.cde.cl/chile-ocupa-el-segundo-lugar-de-latinoamerica-en-ranking-mundial-sobre-corrupcion/>
- Constitucional, C. (2022). Propuesta de nueva Constitución Política de la República de Chile 2022. Obtenido de <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>
- Convención Constitucional. (2021). Reglamento General de la Convención Constitucional . Obtenido de <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/10/Reglamento-definitivo-versio%CC%81n-para-publicar.pdf>
- Facultad de Gobierno. (2023). Publicaciones Grupo de Investigación en Reforma del Estado. Obtenido de <https://gobierno.uchile.cl/investigacion/grupo-de-investigacion-en-reforma-del-estado/publicaciones>
- France 24. (2022). Del estallido social al plebiscito: ¿cómo se gestó la nueva Constitución chilena? Recuperado el 11 de abril de 2023, de <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220831-estallido-plebiscito-creacion-constitucion-chile>
- Gobierno Abierto Chile. (2023). Informe de Autoevaluación: 5° Plan de Acción de Gobierno Abierto 2020-2022. Obtenido de <https://www.ogp.gob.cl/wp-content/uploads/2023/07/Informe-de-autoevaluacio%CC%81n.pdf>



NAP. (2021). Empleo público en Chile: desafíos pendientes y recomendaciones para un nuevo marco institucional. Obtenido de <https://gobierno.uchile.cl/publicaciones/178267/empleo-publico-en-chile>

Morales Quiroga, M. (2020). Estallido Social en Chile 2019: Participación, representación, confianza institucional y escándalos públicos. (Scielo, Ed.) Recuperado el 11 de abril de 2023, de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47052020000100003](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052020000100003)

Pauta. (2022). Política: Tras 359 días, finaliza oficialmente el trabajo de la Convención Constitucional. Recuperado el 12 de abril de 2023, de <https://www.pauta.cl/politica/tras-359-dias-finaliza-oficialmente-el-trabajo-de-la-convencion>

Pezo Orellana, L. (2019). Nueva constitución para Chile en el contexto del estallido social actual. (IPDRS, Ed.) Recuperado el 11 de abril de 2023, de [https://ipdrs.org/images/dialogos/archivos/Dialogos\\_251.pdf](https://ipdrs.org/images/dialogos/archivos/Dialogos_251.pdf)

Pliscoff, C. & Griggs, T. (2021). Aportes para la discusión constituyente: ¿qué aspectos sobre la administración pública deben estar en la Constitución? Obtenido de <https://uchile.cl/publicaciones/181789/administracion-publica-y-nueva-constitucion>

UAH. (2022). Cecilia Osorio, Eduardo Abarzúa y Enrique Rajevic expusieron ante la Convención Constitucional “Propuesta para garantizar un Servicio Civil profesional e imparcial para Chile”. Obtenido de <https://www.uahurtado.cl/cecilia-osorio-eduardo-abarzua-y-enrique-rajevic-expusieron-ante-la-convencion-constitucional-propuesta-para-garantizar-un-servicio-civil-profesional-e-imparcial-para-chile/>

VI. Anexos

Cuadro N°1: Comparativo materias constitucionales Administración del Estado.

Materia.	Propuesta constitucional 2022	Constitución Política de la República 1980
Principios de la función pública	<p>Art.165. 1. El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar cumplimiento a principios de probidad, transparencia y rendición de cuentas en todas sus actuaciones. Además, se rige por los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad, publicidad, buena fe, interculturalidad, enfoque de género, inclusión, no discriminación y sustentabilidad.</p> <p>2. La función pública se deberá brindar con pertinencia territorial, cultural y lingüística.</p>	<p>Art. N°8. El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.</p>
Probidad	<p>Art. 166. El principio de probidad consiste en observar una conducta funcionaria responsable e intachable, desempeñando la función o el cargo correspondiente en forma leal, honesta, objetiva e imparcial, sin incurrir en discriminaciones de ningún tipo, con preeminencia del interés general por sobre el particular. 2. Las autoridades electas y demás autoridades, funcionarias y funcionarios que determine la ley deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública. La ley regulará los casos y las condiciones en las que delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan un conflicto de interés en el ejercicio de la función pública. Asimismo, podrá considerar otras medidas apropiadas para resolverlos.</p>	<p>El Presidente de la República, los Ministros de Estado, los diputados y senadores, y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale, deberán declarar sus intereses y patrimonio en forma pública.</p> <p>Dicha ley determinará los casos y las condiciones en que esas autoridades delegarán a terceros la administración de aquellos bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de su función pública. Asimismo, podrá considerar otras medidas apropiadas para resolverlos y, en situaciones calificadas, disponer la enajenación de todo o parte de esos bienes.</p>

Materia.	Propuesta constitucional 2022	Constitución Política de la República 1980
Transparencia	<p>Art. 167. La Constitución asegura a todas las personas la transparencia de la información pública facilitando su acceso de manera comprensible y oportuna, periódica, proactiva, legible y en formatos abiertos, en los plazos y condiciones que la ley establezca. El principio de transparencia exige a los órganos del Estado que la información pública sea puesta a disposición de toda persona que la requiera y procurando su oportuna entrega y accesibilidad. 2. Es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder o custodia del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento. 3. Toda institución que desarrolle una función pública o que administre recursos públicos deberá dar cumplimiento al principio de transparencia. 4. Solo la ley puede establecer la reserva o el secreto de dicha información, por razones de seguridad del Estado o el interés nacional, protección de los derechos de las personas, datos personales o cuando su publicidad afecte el debido cumplimiento de las funciones de la respectiva institución, conforme a sus fines.</p>	
Rendición de cuentas	<p>Art.168. Los órganos del Estado y quienes ejercen una función pública deben rendir cuenta y asumir la responsabilidad en el ejercicio de su cargo, en la forma y las condiciones que establezca la ley. El Estado promoverá la participación activa de las personas y la sociedad civil en la fiscalización del cumplimiento de este deber.</p>	<p>No tratado constitucionalmente. Delegado a la Ley N° 18.575.</p>

Materia.	Propuesta constitucional 2022	Constitución Política de la República 1980
Corrupción	<p>Art. N°170. 1. La corrupción es contraria al bien común y atenta contra el sistema democrático. 2. Es deber del Estado promover la integridad de la función pública y erradicar la corrupción en todas sus formas, tanto en el sector público como en el privado. En cumplimiento de lo anterior, deberá adoptar medidas eficaces para su estudio, prevención, investigación, persecución y sanción. 3. Los órganos competentes deberán coordinar su actuar a través de las instancias y los mecanismos que correspondan para el cumplimiento de estos fines y perseguir la aplicación de las sanciones administrativas, civiles y penales que correspondan, en la forma que determine la ley.</p>	<p>No tratado constitucionalmente.</p>
Remuneraciones de autoridades y cargos de exclusiva confianza	<p>Art.174. Una comisión fijará las remuneraciones de las autoridades de elección popular, así como de quienes sirvan de confianza exclusiva de ellas. Las remuneraciones serán fijadas cada cuatro años, con al menos dieciocho meses de anterioridad al término de un período presidencial. Los acuerdos de la comisión serán públicos, se fundarán en antecedentes técnicos y deberán garantizar una retribución adecuada a la responsabilidad del cargo. Una ley establecerá la integración, el funcionamiento y las atribuciones de esta comisión.</p>	<p>Art. 38bis. - Las remuneraciones del Presidente de la República, de los senadores y diputados, de los gobernadores regionales, de los funcionarios de exclusiva confianza del Jefe del Estado que señalan los números 7° y 10° del artículo 32 y de los contratados sobre la base de honorarios que asesoren directamente a las autoridades gubernativas ya indicadas, serán fijadas,</p>

Materia.	Propuesta constitucional 2022	Constitución Política de la República 1980
		<p>cada cuatro años y con a lo menos dieciocho meses de anticipación al término de un período presidencial, por una comisión cuyo funcionamiento, organización, funciones y atribuciones establecerá una ley orgánica constitucional. La comisión estará integrada por las siguientes personas: a) Un ex Ministro de Hacienda. b) Un ex Consejero del Banco Central. c) Un ex Contralor o Subcontralor de la Contraloría General de la República. d) Un ex Presidente de una de las ramas que integran el Congreso Nacional. e) Un ex Director Nacional del Servicio Civil. Sus integrantes serán designados por el Presidente de la República con el acuerdo de los dos tercios de los senadores en ejercicio. Los acuerdos de la comisión serán públicos, se fundarán en antecedentes técnicos y deberán establecer una remuneración que garantice una retribución adecuada a la responsabilidad del cargo y la independencia para cumplir sus funciones y atribuciones.</p>

Materia.	Propuesta constitucional 2022	Constitución Política de la República 1980
Sobre la Administración Pública	<p>Art.175. La Administración pública tiene por objeto satisfacer necesidades de las personas y las comunidades. Se somete en su organización y funcionamiento a los principios de juridicidad, celeridad, objetividad, participación, control, jerarquía, buen trato y los demás principios que señalan la Constitución y la ley. 2. Los órganos de la Administración ejecutarán políticas públicas, planes y programas y proveerán o garantizarán, en su caso, la prestación de servicios públicos en forma continua y permanente. 3. La ley establecerá la organización básica de la Administración pública y podrá conferir a sus órganos, entre otras, potestades normativas, fiscalizadoras, instructoras, interpretativas y sancionatorias. En ningún caso estas potestades implican ejercicio de jurisdicción. 4. Cada autoridad y jefatura, dentro del ámbito de su competencia, podrá dictar normas, resoluciones e instrucciones para el mejor y más eficaz desarrollo de sus funciones. 5. Cualquier persona que haya sido vulnerada en sus derechos por la Administración pública podrá reclamar ante las instancias administrativas y jurisdiccionales que establezcan esta Constitución y la ley.</p>	<p>Art.38. Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes. Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado, de sus organismos o de las municipalidades, podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiere afectar al funcionario que hubiere causado el daño.</p>