**CRISIS 1: INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA** 

## DESAFIO DARLE MÁS GOBERNABILIDAD Y EFICACIA A LOS TRES PODERES DEL ESTADO:

Nuevo estatuto de empleo público, mejora del proceso regulatorio y ajustes al sistema político



## Trabas, tensiones y percepciones instaladas

## El debate se centra entre dos extremos que no generan soluciones:

- Por una parte, algunos argumentan que "son los gobiernos los responsables de conducir el Estado, para lo que requieren de funcionarios de confianza en toda su extensión para desplegar su programa" y que "al empleo público no se le pueden aplicar las mismas dinámicas que al privado pues velar por el interés general, requiere de estabilidad"; Y por otra, están los que contestan que "no hay diferencia alguna entre la administración pública y cualquier otra actividad o profesión" y que "todos los trabajadores sean del sector público, privado o de la sociedad civil deben estar sujetos a las mismas reglas, a todos les debe aplicar el Código del Trabajo sin distinciones".
- Al mismo tiempo, el sistema político ha perdido paulatinamente su capacidad de generar acuerdos de largo plazo en las
  urgencias más apremiantes. Parte de la responsabilidad de un sistema político es generar un marco de gobernabilidad
  que permita arribar a soluciones aun cuando los tomadores de decisiones tengan posturas discrepantes, para lo que se
  vuelve esencial la capacidad de dialogar, negociar y encontrar puntos de compromiso, especialmente cuando no es una
  única fuerza política la que cuenta con una mayoría legislativa, como es el caso de Chile.

Sin embargo, la necesidad de formular cambios al sistema político es puesta en duda por dos discursos divergentes:

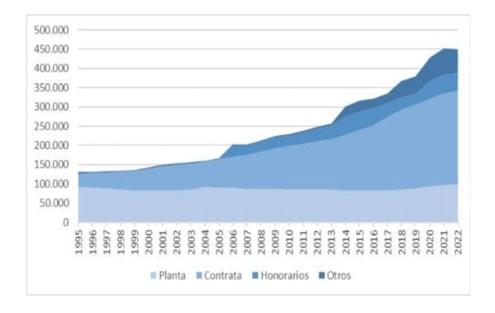
- Por un lado, algunos señalan que la política debe estar abocada únicamente aquellas temáticas que angustian a la ciudadanía de forma más urgente, como la delincuencia, la inmigración o la corrupción, y que temas como el diseño institucional del poder legislativo solo interesan a las élites desconectadas con los males que aquejan al país.
- Por otro, están quienes relativizan la importancia de llegar a acuerdos y aprobar reformas, pues asumen que el malestar
  que aqueja al país se enraíza en haber llegado a acuerdos negativos para el país en el pasado sin considerar
  preocupante la actual situación de bloqueo.

## Algunos antecedentes y datos

Existe un consenso transversal entre expertos de distintos sectores políticos de que nuestra legislación es inadecuada para enfrentar la realidad que presenta actualmente el empleo en el Estado, así como los desafíos que conllevan las nuevas tecnologías, pues desde su origen en 1989, el Estatuto Administrativo prácticamente no ha sido reformado. La única modificación relevante en los últimos 30 años fue la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (ley 19.882), el que solo aplica a altos directivos y no a la gran mayoría de los funcionarios públicos.



- Como el Estatuto Administrativo no se ha ido ajustando a las necesidades y demandas actuales del trabajo en el Estado, han sido la Contraloría y los tribunales de Justicia -incluida la Corte Suprema- quienes, con sus dictámenes y fallos, han implementado de facto cambios normativos a expensas de la deliberación legislativa. Recientemente, la Tercera Sala de la Corte Suprema resolvió una serie de recursos de protección donde ratificó los elementos para que aplique la denominada "confianza legítima", que impide poner término anticipado o no renovar una relación laboral a contrata respecto de personas que han mantenido una relación laboral por más de 5 años.
- Por su parte, en los niveles superiores, el trabajo en el Estado sigue siendo frágil ante un cambio de la coalición de gobierno. Al igual que otras administraciones, la del presidente Boric arrasó con el primer nivel del Sistema de Alta Dirección Pública en su primer año, removiendo en sus primeros ocho meses a casi el 53% de los jefes de servicio.
- Al año 2018, según un estudio de Libertad y Desarrollo, un presidente en instalación podía nombrar con total discreción 741 cargos de exclusiva confianza, sin necesidad de concurso público. A esto se sumaban otros 1.092 cargos donde participa la Alta Dirección Pública en el proceso de selección. Es decir, el cambio de presidente podía tener un impacto directo e inmediato en casi 1.900 funcionarios públicos. En contraste, muchos países desarrollados, especialmente europeos, tienen reglas que aseguran la estabilidad de sus funcionarios públicos, con lo que las remociones que implica un cambio de gobierno no llegan a cientos y se concentran en cargos altos de confianza política.
- Por otro lado, el Estado crece de forma inorgánica, heredando los vicios del sistema actual. En los últimos 10 años, el número de funcionarios públicos ha aumentado de 250.000 a 450.000, lo que equivale a un 80% de aumento. A noviembre de 2023, el INE reportó 100.000 nuevas contrataciones en el Estado en los últimos 12 meses, sin que exista claridad respecto a dónde provienen estos nuevos funcionarios públicos, bajo qué esquema laboral fueron contratados y su justificación.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Presupuestos (empleo público).



• Este crecimiento se refleja también en el porcentaje de funcionarios públicos del gobierno central dentro del total de la fuerza laboral. Estos trabajadores —excluyendo a los contratados por municipios, fuerzas armadas y de orden, empresas públicas y ciertos organismos autónomos— han crecido desde el 2,3% en 1995 al 5,3% en 2021.

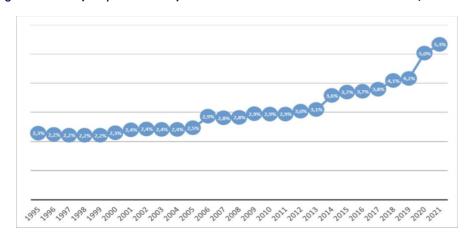


Figura 2. Porcentaje de personas trabajando en el Estado Central sobre total fuerza laboral, 1995-2021

Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Mundial (Fuerza Laboral).

- Junto con los problemas del empleo público, en Chile también se observan déficits en la calidad del proceso regulatorio. Nuestra estrategia regulatoria ha sido objeto de poco análisis: día a día se aprueban nuevas leyes, reglamentos, planes y programas sin un análisis riguroso previo, rara vez se evalúa su efectividad y, cuando se hace, no siempre eso redunda en la reformulación o término de políticas públicas mal evaluadas.
- Es por esto que, durante el proceso constitucional de 2023, y en conjunto con los centros de estudio Horizontal e IdeaPaís, Pivotes presentó la iniciativa popular de norma "Por un Estado sin Pitutos", que se convirtió en la cuarta propuesta más votada de todo el proceso. Además, esta norma logró contar con respaldo en el Consejo de Expertos y en la Comisión Constitucional, lo que permitió llegar al texto final de la propuesta constitucional y convertirse en una de las materias más aplaudidas y rescatadas del texto sometido a votación.
- La norma establecía un nuevo régimen general de la función y empleo público, regulando toda la trayectoria del funcionario. El sistema debía incluir normas sobre estabilidad en el cargo, evaluación de desempeño, movilidad interna y desvinculación fundada, acompañadas de un seguro o indemnización por años de servicio. Además, la norma establecía la excepcionalidad de los cargos de exclusiva confianza, los cuales debían estar expresamente señalados en la ley o la Constitución. Asimismo, se aseguraba la incompatibilidad de esta nueva regulación con el Estatuto Administrativo, impulsando el ingreso de una nueva legislación al Congreso Nacional.



 El rechazo del texto constitucional en diciembre bajo ningún punto de vista puede detener los esfuerzos por dar una nueva regulación al empleo público que revierta las evidentes y crecientes síntomas de captura política. Este es un paso fundamental para asegurar la calidad y continuidad de los servicios permanentes que entrega el Estado.

Por otra parte, han sido expertos de distintos sectores y sensibilidades políticas los que han alertado sobre los síntomas de crisis que muestra nuestro sistema político. A lo largo de los últimos años, y especialmente desde el inicio del debate constitucional en Chile, han sido tres los principales vicios que se identifican: un sistema político fragmentado, con partidos políticos débiles y poco cohesionados y con bajos incentivos a la cooperación entre poderes del Estado ni entre oficialismo y oposición.

El número de partidos con representación en el Congreso Nacional es excesivamente alto, lo que atenta contra la gobernabilidad de sistemas presidenciales. El promedio de partidos políticos en democracias competitivas, si bien ha ido aumentando progresivamente, en 2005 era de tan solo 3,83 partidos políticos. En contraposición, nuestro país ha aumentado progresivamente la cantidad de partidos políticos con representación parlamentaria hasta llegar a 22 a la fecha. A continuación, se muestra el crecimiento del número de partidos con representación parlamentaria en los últimos 4 períodos legislativos:

2010-2014: 8 partidos políticos

2014-2018: 11 partidos políticos

2018-2022: 15 partidos políticos

2022-2026: 22 partidos políticos

• La fragmentación extrema es un problema en cualquier sistema político, pero aún más en un sistema presidencial como el nuestro, pues este no exige la formación de coaliciones mayoritarias permanentes para la formación de un gobierno, sino de mayorías específicas para la aprobación de proyectos de ley. Así, los costos de no formar coaliciones estables son más bajos que en otros sistemas. Mientras más partidos tengan representación parlamentaria, más complejo se vuelve el proceso de reunir apoyos y mantener alianzas estratégicas en el tiempo. En presidencialismos altamente fragmentados como el chileno, se vuelve más fácil formar alianzas para bloquear reformas que para apoyarlas, especialmente en contextos latinoamericanos, donde la aprobación ciudadana de los gobiernos es cada vez más breve.



- A la alta fragmentación se suman partidos cada vez más débiles y que enfrentan muchas dificultades para alinear a sus representantes. Democracias poco afianzadas de países en vías de desarrollo típicamente muestran vínculos entre votantes y candidatos mucho más personalistas y escasa cohesión ideológica; partidos fuertes y cohesionados son importantes para evitar este tipo de prácticas. En un contexto de múltiples candidatos y elecciones permanentes, la militancia partidista opera como una señal que permite a los votantes superar las dificultades de información que se enfrentan a la hora de votar.
- Sin embargo, si los parlamentarios electos bajo una militancia renuncian a ella, o votan sistemáticamente de forma opuesta a su partido, entonces la representación del votante se ve defraudada y se dificulta el ejercicio del voto para los electores. Adicionalmente, la ausencia de cohesión y disciplina partidista dificulta la formación de acuerdos estables entre el Ejecutivo y los líderes de cada partido político, y fuerza al primero a negociar votos individuales, lo que aumenta de forma importante los costos de transacción.
- En el actual período parlamentario 38 diputados pertenecen a comités de independientes y no de partidos políticos.
   De ellos, 12 renunciaron a su militancia luego de ser electos, mientras que el resto nunca fue militante o cambiaron su militancia por la de otro partido político, como ocurrió luego de la creación de los partidos "Amarillos por Chile" o "Demócratas".
- A esto cabe agregar el desprestigio en que se encuentran sumidos los partidos políticos, si en 1990 la cantidad de
  personas que declaraban no confiar nada en los partidos políticos era tan solo un 14%, para el año 2020 ese número
  había subido a un 60%. En términos similares, quienes declaraban tener mucha confianza eran un 21% y hoy bajó a tan
  solo un 2%.
- Por último, el sistema político chileno también muestra bajos incentivos a colaborar entre gobierno y oposición, y
  entre Ejecutivo y Congreso Nacional. En esto se ha visto un diagnóstico unívoco en los diagnósticos de centros de
  estudio de los más diversos domicilios políticos. Así, la dificultad de formar coaliciones estables que permitan sacar
  adelante proyectos ha generado dos efectos.
- En primer lugar, dificultad de sacar adelante reformas especialmente relevantes en materia política, pese a la alta urgencia que la ciudadanía les asigna a las mismas. El principal ejemplo es en materia de pensiones, donde pese a la alta prioridad que le asigna la ciudadanía, y pese a que todos los gobiernos desde 2006 han ingresado reformas sustantivas al Congreso, hasta la fecha no se ha producido el acuerdo necesario que permita una reforma exitosa. Pensiones no es la única materia en que esto ha sucedido; reformas a la industria farmacéutica, Isapres y al sistema de evaluación de impacto ambiental son otros ejemplos relevantes.



- En segundo lugar, el Congreso Nacional ha avanzado con proyectos de ley en abierta oposición al Ejecutivo, algo atípico en sistemas presidenciales como el chileno. En algunos casos, ha avanzado en reformas abiertamente inconstitucionales, invadiendo atribuciones del presidente de la república, a través de mociones populares, como ocurrió durante la pandemia del Covid-19 con el proyecto que extendía el postnatal. Otro ejemplo es el mencionado proyecto de ley que regula las usurpaciones, donde el Ejecutivo ha anunciado su intención de vetar el proyecto e incluso llevarlo al Tribunal Constitucional, y que contó con votos oficialistas en su aprobación. En síntesis, se observa un clima de confrontación frecuente entre Ejecutivo y Legislativo, que muchas veces excede los ejes ideológicos de izquierda y derecha.
- En último lugar, el Poder Judicial no ha estado exento de cuestionamiento y polémicas, tanto por aspectos administrativos (como los procesos de designación, evaluación y remoción de jueces y auxiliares de la justicia) como por conflictos con otros órganos por eventuales invasiones en atribuciones, especialmente del Legislativo. En este sentido, la encuesta "Pulso Ciudadano" de la empresa Activa Research del mes de marzo de 2024 daba cuenta que un 80,8% de los encuestados desaprueba la forma en que el Poder Judicial desarrolla su labor.
- Por último, y si bien había diferencias sustantivas en la forma de aproximarse a la problemática, ambos procesos de
  cambio constitucional en Chile incorporaron cambios profundos a las reglas que aplican a los tribunales de
  justicia. Esto da cuenta de un cierto consenso respecto a la inadecuada forma en que el Poder Judicial está organizado
  y/o ejerce sus labores, lo que sin embargo no se ha podido traducir en una reforma oportuna y sustantiva.

