

PIVOTES



CRISIS 1: ESTADO CAPTURADO Y DISFUNCIONAL

Centro de Incidencia Pública Pivotes

1. NUESTRO LLAMADO A LA ACCIÓN



Un Estado ágil, eficiente y gobernable para dar mejores respuestas a las urgencias ciudadanas

Las principales instituciones públicas de nuestro sistema democrático adolecen de fallas que impiden su correcto funcionamiento y que han contribuido a su continua deslegitimación. La administración del Estado muestra crecientes grados de captura e ineficacia, el sistema político opera hace años de forma disfuncional y el Poder Judicial ha sido parte de polémicas tanto por sus reglas de organización interna como por la forma en que ha ejercido sus funciones. Hacerse cargo de estas fallas del Estado es el primer paso habilitador para enmendar el rumbo en múltiples dimensiones, tales como la inseguridad, el estancamiento económico o el rezago educacional, por mencionar algunas.

Un país cuyas principales instituciones públicas no están integradas por funcionarios seleccionados en base al mérito, o donde sus políticas públicas no son evaluadas de

forma permanente y profesional, no puede entregar servicios públicos de calidad. Asimismo, un sistema político fragmentado y desordenado impide el alineamiento y gobernabilidad que un país requiere para progresar. Finalmente, un Poder Judicial que se ve tensionado permanentemente por sus procesos de designación y promoción interna, y por las tensiones que enfrenta con otros poderes, no puede abocarse a impartir justicia, una tarea tan noble e importante.

Sólo un Estado ágil, eficiente y gobernable puede sentar las bases para que las múltiples necesidades de la ciudadanía puedan ser abordadas de forma oportuna y adecuada, y para retomar la ruta de crecimiento extraviada que es la base para asegurar el bienestar de la ciudadanía.

Trabas, tensiones y percepciones instaladas

Nuestro Estado muestra niveles crecientes de captura, distintos gobiernos les recuerdan a los ciudadanos las arbitrariedades con que se conforma la administración pública, pues en muchos de sus nombramientos o promociones prevalece la cercanía política, y muchas veces un mal desempeño no genera consecuencias, salvo en los hilos más delgados.

Mientras ello ocurre, el debate se traba 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 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**¹ 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, **la Contraloría y los tribunales de Justicia** - incluida la Corte Suprema-, a través de sus dictámenes y fallos, han implementado de facto cambios normativos a expensas de la deliberación legislativa. Como consecuencia, **hoy el régimen de laboral aplicable a los funcionarios a contrata y a honorarios es un asunto en disputa**. En el proceso se ha generado la doctrina que fijara el ex Contralor Jorge Bermúdez sobre la "confianza legítima" que llevó a que la Contraloría General de la República le entregara inamovilidad de facto a los

empleados públicos a contrata a los que se les hubiera renovado su contrato por 2 años consecutivos. Luego vinieron los fallos de la Tercera Sala de la Corte Suprema que ratificaron su aplicación, extendiendo el plazo de la relación laboral requerida a 5 años². De forma más reciente, fue el dictamen de la nueva Contralora Dorothy Pérez el que cambió el escenario, al sustraer la materia de la competencia de dicho órgano, por haber devenido litigiosa, y entregando su resolución a los tribunales de justicia.

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 Desarrollo³, un presidente en instalación podía nombrar con total discreción 741 cargos considerados "de exclusiva confianza", sin necesidad de concurso público. A esto se sumaban otros 1.092 cargos que también son de

¹ El documento "Gestión de personas en el Estado" escrito conjuntamente por el Centro de Estudios Públicos, Chile 21, Espacio Público y Libertad y Desarrollo el año 2018 da cuenta de acuerdos amplios en la materia que trascienden de "izquierdas" y "derechas".

² Sentencias Roles 26.112-2022, 26.131-2022, 26.196-2022, 26.279-2022, 26.301-2022 de la Tercera Sala de la Corte Suprema.

³ LyD, 2018. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/03/tp-1341-adp-desafios.pdf>

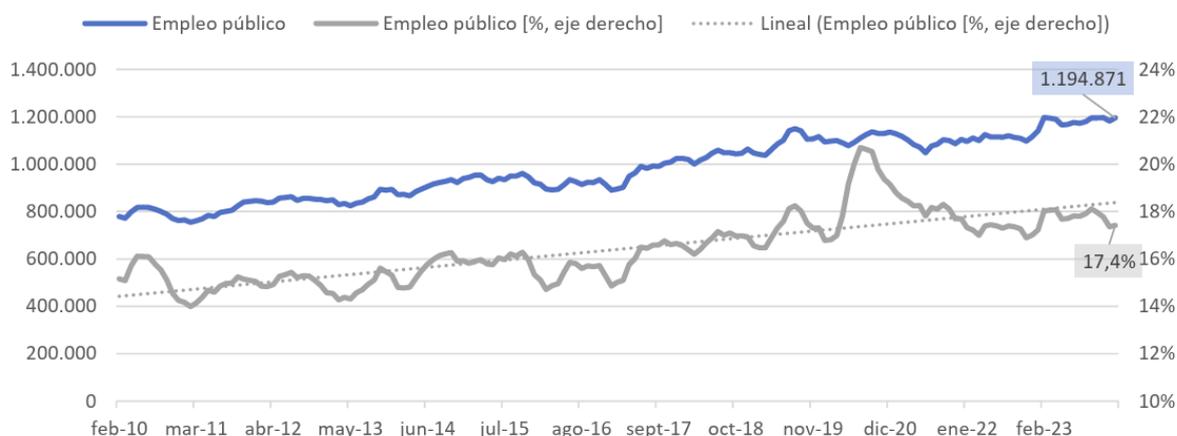
confianza del presidente, pero donde participa la Alta Dirección Pública en el proceso de selección. **Es decir, el cambio de presidente podía tener un impacto directo e inmediato en casi 1.900 funcionarios públicos.** En contraste, muchos países desarrollados, especialmente europeos, tienen reglas que 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**⁴.

Por otro lado, el Estado crece de forma inorgánica, y heredando los vicios del sistema actual. En efecto, según el último informe del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de empleo público, el número de funcionarios públicos en los últimos 10 años ha aumentado desde 250.000 a 490.000, lo que equivale a un 80% de aumento, todo esto con profesionales que heredan los vicios del sistema vigente. 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.

El siguiente gráfico de un estudio del centro de políticas públicas de la Facultad de Economía y Gobierno de la Universidad San Sebastián, muestra la evolución histórica del empleo público medido tanto como el número total de empleados públicos, así como el porcentaje que ellos representan del total de asalariados del país. En la última medición se contabilizaron 1.194.871 empleados públicos, que representan el 17,4% del total de asalariados, con una tendencia al alza de la participación el empleo asalariado público con respecto al total de estos.

Gráfico 1: Empleo en el sector público: total y porcentaje con respecto al total de asalariados, 2010-2023



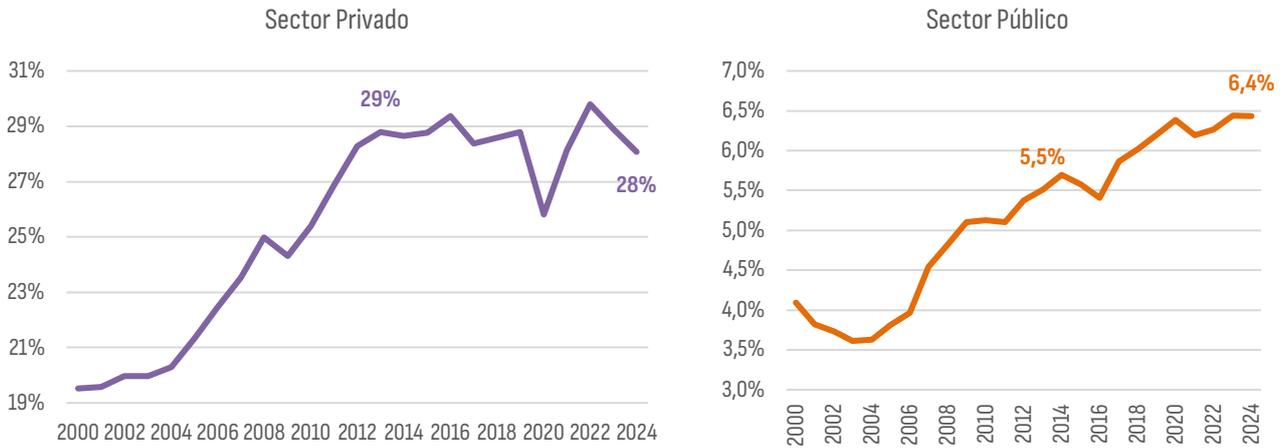
Fuente: [230231_USS_Crecimiento-del-empleo-publico_marzo_2024.pdf](https://www.inec.cl/2023/03/23/230231_USS_Crecimiento-del-empleo-publico_marzo_2024.pdf)

Este crecimiento se refleja también en el porcentaje que ocupan actualmente los funcionarios públicos del gobierno central en el total de la fuerza laboral. En efecto, el sector privado ha perdido espacio ante el sector público en el mercado laboral formal: cada vez hay más empleados públicos en relación al número de empleados privados, tendencia que no es sostenible ya que el financiamiento del empleo público proviene del sector privado.

⁴ European Public Administration Network. (2020). The Civil Service System at European Level. EUPAN – European Public Administration Network.

<https://www.eupan.eu/uploads/2020/05/Report-The-Civil-Service-System-at-European-Level.pdf>

Figura 2. Porcentaje de la población en edad de trabajar empleada formalmente

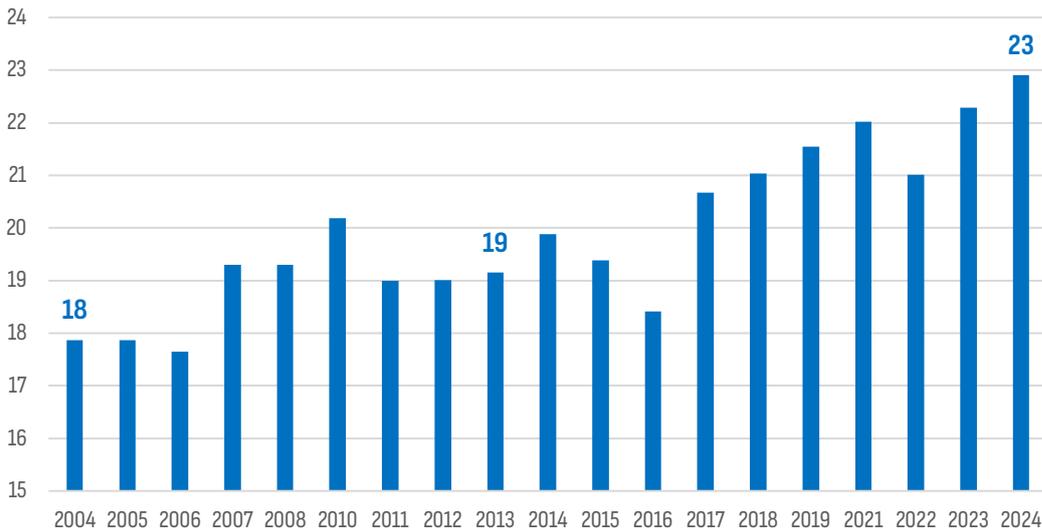


Fuente: PIVOTES en base a datos administrativos de Super de Pensiones, Casen y ENE del INE.

Al distinguir a los empleados formales del sector público y del sector privado desde el año 2000 hasta el presente, llama la atención que el crecimiento de los empleados del mundo privado se estanca en el 2014, mientras que el crecimiento de los empleados públicos continúa (figura 3).

De hecho, en el mercado laboral formal, el sector privado ha perdido espacio ante el sector público: cada vez hay más empleados públicos en relación al número de empleados privados. Se estima que hoy hay 23 empleados públicos por cada 100 empleados privados, el mayor ratio en los últimos 24 años (figura 4). Esta es una mala señal para nuestro mercado laboral, dado que el financiamiento del empleo público proviene del sector privado, por lo que esta tendencia no es sostenible si se agudiza.

Figura 3. Número de empleados públicos cada 100 empleados privados*, 2004-2024



*Se omiten los años de crisis económica 2009 y 2020.

Fuente: PIVOTES en base a datos administrativos de Super de Pensiones, Casen y ENE del INE.

Junto con los problemas del empleo público, **en Chile también se observan déficits a nivel de 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 que no son objeto de un análisis riguroso previo, rara vez se evalúa su efectividad, y cuando se hace, no siempre eso redundará en la reformulación o término de esas 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. Junto con esto, esta norma logró contar con respaldo tanto en el Consejo de Expertos como en la Comisión Constitucional que permitió **llegar al texto final de 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 que regularía toda la trayectoria del funcionario**. El nuevo sistema debía contemplar normas sobre estabilidad en el cargo, procedimientos de evaluación de desempeño, fomentar la movilidad al interior y entre los organismos de la Administración Pública, además de normas sobre cese en las funciones y la facultad de desvinculación fundada, acompañadas de un seguro o indemnización por años de servicio. La norma establecía expresamente **la excepcionalidad de los cargos de exclusiva confianza** que estaría expresamente señaladas en la ley o la Constitución. Asimismo, se establecía expresamente la incompatibilidad de esta nueva regulación con el Estatuto Administrativo, asegurando el ingreso de una nueva legislación al Congreso Nacional.

El rechazo del texto constitucional **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**⁵. 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**.

En el año 2023 se registraron 21 partidos en la legislatura, agrupados en 11 bancadas sin considerar los independientes, lo que se agrava con las fugas de militancias sin sanción, problema que da cuenta de la creencia de que la legitimidad del cargo se basa en la persona y no en el colectivo político que los agrupó. Hasta el año 2023, la legislatura tuvo 23 parlamentarios que renunciaron, fueron expulsados de sus partidos o bien se quedaron sin partido producto de su disolución legal.

⁵ Diputado Schubert del Partido Republicano: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2024/02/21/schubert-y-reforma-al-sistema-politico-la-fragmentacion-dificulta-en-gran-medida-la-gobernabilidad.shtml>

Ministro de Segpres, Álvaro Elizalde: <https://www.latercera.com/politica/noticia/ministro-elizalde-acusa-falta-de-dialogo-y-no-descarta-una-reforma-al-sistema-politico/4LO7MQYLFNFCFD4WRDFB6QXP4/#>

José De Gregorio, Ex Presidente del Banco Central: <https://www.ex-ante.cl/jose-de-gregorio-hay-tareas-pendientes-como-mejorar-el-sistema-politico-pues-hoy-es-disfuncional/>

Ignacio Briones, Ex Ministro de Hacienda: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/columna-de-ignacio-briones-nuestro-sistema-politico-un-freno-para-el-desarrollo/UIPKQ37H5FELFML6UNCANSX704/>

Senador Rodrigo Galilea, Presidente de RN: <https://cooperativa.cl/noticias/pais/politica/constitucion/timonel-rn-pide-reformar-el-sistema-politico-pero-no-en-vez-de-la/2023-12-18/084947.html>

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 específicos. 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 como el latinoamericano 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.

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%**⁶. En términos similares, quienes declaraban tener mucha confianza eran un 21% y hoy bajó a tan solo un 2%⁷.

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 entre los 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 de esta dificultad es la reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), donde pese a la alta prioridad que se le ha dado a la “permisología” y la necesidad de incentivar la inversión, sucesivos gobiernos han ingresado reformas que hasta la fecha no han producido el acuerdo necesario que permita su implementación.

⁶ Encuesta CEP 89, Jun-Jul 2023.

⁷ Gráfico LEAS 2020, disponible en: <https://leas.uai.cl/2021/09/28/crisis-de-representatividad-y-vuelco-a-los-independientes/>

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, se 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. 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.

El "Policy Package" para romper la inercia

Debemos avanzar en políticas públicas que fomenten un empleo público transparente y meritocrático, y que permitan recuperar un sistema político funcional que fomente la gobernabilidad:

- **Crear un nuevo régimen de empleo público basado en el mérito y el desempeño.** Necesitamos un nuevo régimen general único de designación, contratación, promoción y cese de funciones de los funcionarios de la Administración del Estado, sobre la base de un sistema de selección público, de libre e igualitario acceso, competitivo, inclusivo, no discriminatorio, transparente, imparcial, ágil, que privilegie el mérito de los postulantes, y la especialidad e idoneidad para el cargo, observando criterios objetivos y predeterminados, y una regulación especial para los funcionarios de Gobierno y de exclusiva confianza del Presidente/a de la República que establezca su condición de excepcionalidad, los tipos de cargos que correspondan a esta modalidad, el que sean de libre designación presidencial y de los jefes superiores de servicio, el porcentaje máximo que representarán del total de funcionarios de la administración del Estado, y el que se mantengan en sus cargos hasta que pierda la confianza de la autoridad que lo nombre, hasta que presente su renuncia o hasta el fin del periodo en que estuviere ejerciendo sus funciones dicha autoridad.
- **Constituir una nueva institucionalidad de evaluación de políticas públicas, a través de una agencia autónoma de calidad de políticas públicas** de carácter autónomo, que establezca reglas y parámetros aplicables a la formulación de nuevas políticas públicas (evaluación ex-ante), que evalúe leyes y programas (evaluación ex-post), y que incida a la hora de cerrarlos en la medida que sean sistemáticamente considerados deficitarios.
- **Aprobar una reforma al sistema político-electoral.** Dentro de las más relevantes está la definición de un umbral mínimo para acceder a escaños parlamentarios, en la línea de lo señalado por la propuesta constitucional de la Comisión Experta, la regulación de las bancadas al interior del Congreso Nacional, junto con otras reformas tendientes a fortalecer a los partidos políticos, su disciplina interna y desincentivar el surgimiento de díscolos en el poder legislativo.

Bibliografía

- <http://www.diarioestrategia.cl/texto-diario/mostrar/3487569/hacienda-envia-proyecto-ley-modernizar-empleo-publico>
- https://www.dipres.gob.cl/598/articles-285466_version_PDF.pdf
- Propuesta del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado a S.E. en materia de Flexibilidad Institucional del Estado)
- Panel de Resultados de la Consulta Ciudadana Anteproyecto de Modernización al Empleo Público, Ministerio de Hacienda (marzo 2021).
- Propuesta de Reforma al Empleo Público firmada por los miembros del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado. (diciembre 2019)
- La integridad pública en América Latina y el Caribe: De gobiernos reactivos a Estados proactivos. Estudios de la OECD sobre Gobernanza Pública. Capítulo 3. El servicio civil basado en méritos: un pilar para lograr una cultura de integridad pública en América Latina (2019).
- Gestión de Personas en el Estado, documento elaborado en conjunto por el Centro de Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo, Chile21 y Espacio Público. (diciembre 2018)
- Un Estado para la Ciudadanía Estudios para su modernización, Centro de Estudios Públicos (noviembre 2017). Particularmente los artículos:
 - Convenios de desempeño en la Alta Dirección Pública. Orientaciones de optimización como herramienta de gestión del desempeño. Eduardo Barros S., Alejandro Weber P. y Daniel Díaz V.
 - 13 años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Un modelo de gestión incompleto. Amaya Fraile G.
 - La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo. Enrique Rajevic M.
 - Relaciones laborales en el sector público: desarrollo histórico y propuestas regulatorias Eugenio Rivera U.
 - Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado, capítulo 2 / Mejor gestión en el Estado, Centro de Estudios Públicos. (noviembre 2017).