

OFICIO Nº.:

**MAT.:** Propuesta de norma constitucional sobre las materias mínimas “g) *Reforma administrativa*; y h) *Modernización del Estado*”; incorporadas en el artículo 64 del Reglamento General.

Santiago de Chile, 14 de enero de 2021

**DE:** **Hernán Larraín Matte,**  
Convencionales Constituyentes de la República de Chile; y  
Convencionales firmantes

**PARA:** **María Elisa Quinteros,**  
Presidenta de la Convención Constitucional

Por medio de la presente, nos dirigimos a usted en su calidad de presidenta de la Convención Constitucional y en virtud de lo dispuesto en los artículos 64 y 81 y siguientes del Reglamento General, para presentar iniciativa de norma constitucional, sobre las materias mínimas “*Reforma administrativa y modernización del Estado*”; según se indica a continuación:

#### I. Fundamentos<sup>1</sup>

Las sucesivas crisis sociales, sanitarias, políticas y económicas de las últimas décadas, así como las implicancias sistémicas que ellas han tenido en nuestra sociedad, evidencian la urgente necesidad de contar con un Estado robusto y, sobre todo, eficiente. Contar con una administración pública profesional y capaz permite que la ciudadanía tenga plena seguridad que, con independencia de quien tenga las riendas del gobierno en un momento determinado, el Estado igualmente responderá siempre de forma adecuada a los importantes desafíos que impone la vida en sociedad.

De la misma forma, no es razonable esperar que nuestro Estado asuma una multiplicidad de nuevos compromisos sociales y políticos si antes no se moderniza para poder brindar servicios oportunos, de calidad y con un nuevo trato hacia las personas. Como ha señalado Roberto Gargarella, de nada sirve asumir compromisos sociales bajo un lenguaje de derechos si antes no se interviene la llamada ‘sala de máquinas’ de la Constitución, esto es, la dimensión orgánica en torno a la cual se estructura jurídicamente el ejercicio del poder<sup>2</sup>. De ahí que se diga con justa razón que el buen funcionamiento del Estado es un motor para el desarrollo de la sociedad, y constituye la herramienta principal para hacer efectivos los derechos civiles, políticos y sociales de las personas.

<sup>1</sup> Esta propuesta está basada en el documento de Horizontal titulado ‘*Hacia un Mejor Estado: Gobierno, Administración y Modernización Estatal*’ (Marzo 2021). Disponible en: <https://horizontalchile.cl/hacia-un-mejor-estado/>.

<sup>2</sup> Roberto Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina* (1810-2010) (Katz Editores, 2014).

Estos antecedentes son solos algunos ejemplos –de los muchos que podrían darse– que evidencian el rol fundamental que cumple día a día la Administración del Estado para fortalecer y profundizar nuestra democracia. Sin embargo, la Constitución actual presta escasa atención al tratamiento de la dimensión administrativa del Ejecutivo, limitándose tan solo a establecer algunas exigencias o directrices escuetas. Por ejemplo, se sujetan los elementos básicos de su organización a una ley supra mayoritaria y se imponen ciertas exigencias que deberá cumplir la –inexistente– carrera funcionaria.<sup>3</sup> También se reconocen principios de transparencia, probidad (artículo 8º), y de juridicidad (artículos 6º y 7º). En materia de control, se reconocen las atribuciones fiscalizadoras y de control de la Contraloría General de la República (artículos 98 y 99) y un principio general de responsabilidad ante la lesión de derechos (artículo 38). Sin embargo, estas pautas genéricas contenidas en la actual Constitución han demostrado ser insuficientes para generar un estado moderno y eficaz.

Más grave aún es la importante confusión que existe entre las funciones de gobierno y administración en el actual diseño constitucional del Ejecutivo (artículo 24), lo que repercute en una escasa delimitación de la autoridad presidencial respecto de una y otra dimensión del Estado. Sobre este último punto, conviene tener lo que señala Luis Eugenio García-Huidobro:

*Esto puede parecer sumamente teórico, pero tiene importantes consecuencias prácticas, sobre todo en torno a la influencia indebida de la política sobre la administración pública. Como muchas en América Latina, la nuestra es una democracia clientelar, cuya administración pública se organiza en torno a reglas clientelares (patronage), antes que conforme a la legislación sobre empleo público.<sup>4</sup>*

De lo anterior se desprende que la organización administrativa –y, muy particularmente, el empleo público– es un componente central de la arquitectura constitucional del Estado. Pero la dimensión constitucional del empleo público es todavía más relevante en países –como el nuestro– en los que predomina un presidencialismo exacerbado, el que presupone como condición de existencia una administración fácilmente subyugable al clientelismo del gobierno de turno.<sup>5</sup> Si se quiere atenuar nuestro sistema presidencial, necesariamente debemos avanzar en la creación de un sistema civil que atenúe la interferencia política en los órganos de la Administración del Estado.

En este contexto, se proponen una serie de normas constitucionales que buscan modernizar nuestra organización administrativa, a fin de avanzar hacia un Estado más eficaz, eficiente, transparente, probo y meritocrático. Por lo demás, la oportunidad para promover una reforma de esta naturaleza resulta ideal: la literatura especializada suele sugerir que, para que este tipo de reformas sean viables, se requiere en primer lugar de un contexto propicio para impulsarlas<sup>6</sup>. Esto es algo que no ocurre con frecuencia, pero que ciertamente se cumple respecto de este proceso constituyente, como han sugerido diversos académicos<sup>7</sup>. En seguida, se requiere también de una llamada ‘coalición

<sup>3</sup> Sobre el fracaso del modelo de carrera funcionaria modelado por el artículo 38 de la Constitución actual, véase por ejemplo Enrique Rajevic, *La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo*, en Isabel Aninat & Slaven Razmilic (eds.), *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su Modernización* (CEP, 2018). pp.403-432.

<sup>4</sup> Luis Eugenio García-Huidobro & Lucas Sierra (eds.), *Diez Miradas sobre el Sistema de Gobierno* (Hueders, 2022) p. 262.

<sup>5</sup> Luis Eugenio García-Huidobro, *Reforma al Empleo Público y Nueva Constitución*, Diario Financiero, 5 de febrero de 2021.

<sup>6</sup> Marilee Grindle, *Job for the Boys. Patronage and the State in Comparative Perspective* (Harvard University Press, 2012).

<sup>7</sup> Ver por ejemplo, Enrique Rajevic, *Nueva Constitución y Empleo Público*, La Segunda, 13 de enero de 2022; Luis Eugenio García-Huidobro, *Reforma al Empleo Público y Nueva Constitución*, Diario Financiero, 5 de febrero de 2021.



de apoyo' a cargo de la implementación de las normas propuestas, ya que, es fundamental que quienes se desempeñen ordinariamente en política colaboren al éxito de una reforma que necesariamente supone una importante limitación a su poder<sup>8</sup>, algo que en contextos de normalidad política parece ser improbable. Por ello es fundamental no solo proponer normas que supongan una modernización de la Administración del Estado y, muy particularmente, del empleo público<sup>9</sup>, sino que también proponer la creación de una institución como la Dirección de Servicio Civil, a quien pueda encomendársele la implementación de las normas propuestas a fin de hacer frente a las vicisitudes que naturalmente una reforma de esta naturaleza deberá enfrentar una vez vigente la nueva Constitución. Esta exigencia es explicada por Marilee Grindle en los siguientes términos:

*El consolidación de los servicio civil no está en absoluto asegurada con la aprobación de una ley o la creación de una nueva institución. De hecho, la implementación de nuevas reglas de juego para la dotación de personal de la administración pública está plagada de desafíos. Las circunstancias posteriores a la reforma, en el sentido de lo que sigue a la aprobación oficial del cambio, pueden incluso ser portadoras de mayores obstáculos y conflictos políticos que su aprobación inicial.*

*Durante los años, incluso décadas, posteriores a la aprobación de una reforma, los servicios públicos se enfrentan a constantes desafíos respecto de la continuidad de su existencia y funcionamiento. Así pues, la consolidación de las reformas del sector público se enfrentada a sucesivos esfuerzos por deconstruir y reconstruir las reglas que han sido creadas, y los opositores a estas nuevas reglas del juego adoptarán sistemáticamente estrategias similares para socavarlas.<sup>10</sup>*

La presente propuesta entonces se hace cargo de este diagnóstico y consagra un estatuto de la Administración del Estado, regulándola de forma autónoma e independiente de aquellas autoridades de gobierno. Para ello se recogen ciertos elementos de una iniciativa popular de norma constitucional que comparte la finalidad de esta propuesta<sup>11</sup>. En ella se consagra constitucionalmente al Servicio Civil, como organismo con autonomía constitucional, patrimonio y personalidad jurídica propia y de carácter eminentemente técnico. También se reconocen los derechos de las personas frente a la administración del Estado, los que no se encuentran expresamente reconocidos en la actual carta fundamental, regulando los deberes específicos que emanan para el Estado de estos derechos. Finalmente, se incorpora un capítulo relativo a los deberes del Estado para su modernización, incorporando pautas y directrices que permitan la creación de un estado moderno y que sirva realmente a las personas no sea tan solo una declaración de buenas intenciones sino un mandato concreto y ejecutable para el Estado de Chile, con deberes específicos para el legislador.

## II. Propuestas de norma

<sup>8</sup> Barbara Geddes, Politician's Dilemma

<sup>9</sup> Marilee Grindle, *Job for the Boys. Patronage and the State in Comparative Perspective* (Harvard University Press, 2012).

<sup>10</sup> Marilee Grindle, *Job for the Boys. Patronage and the State in Comparative Perspective* (Harvard University Press, 2012) p.11.

<sup>11</sup> Ver: [https://plataforma.chileconvencion.cl/m/iniciativa\\_popular/detalle?id=16898](https://plataforma.chileconvencion.cl/m/iniciativa_popular/detalle?id=16898).

## **“REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO”**

### **Comisión N° 1 – Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral**

#### **Título I - Disposiciones generales**

**Artículo 1. De la administración pública.** La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, y los demás organismos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa que determine la ley.

En el cumplimiento de la función administrativa, los órganos de la Administración del Estado serán responsables de la implementación de las políticas públicas previamente definidas por el Gobierno, así como de la provisión de los servicios públicos en forma directa, continua y permanente.

**Artículo 2. De los principios orientadores de la administración.** La Administración del Estado deberá regirse en todas sus actuaciones por los principios de racionalidad, objetividad, imparcialidad, transparencia, publicidad, probidad, celeridad, coordinación, eficiencia, eficacia, control y responsabilidad.

Estarán obligados al cumplimiento de estos principios todos los órganos de la Administración del Estado. Una ley regulará las competencias, atribuciones, responsabilidades y demás reglas aplicables a la Administración del Estado y quienes la integran.

**Artículo 3. De los deberes de la Administración Pública.** Para ello se garantizará el acceso igualitario y meritocrático a los empleos y cargos públicos, exigiendo un alto estándar de integridad pública e idoneidad técnica a todos sus postulantes e integrantes.

El actuar de quienes integran la administración pública estará orientando al desarrollo del país, de forma imparcial, justa, equitativa y transparente, velando en todo momento por la calidad del servicio y el trato que reciban las personas.

La designación de personas en la Administración del Estado por consideraciones políticas será siempre excepcional, limitada a cargos de exclusiva confianza política. Ningún servidor público puede ser favorecido o perjudicado por apoyar un partido o causa política.

### **Comisión N° 6 – Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional**

#### **Título II - De la Dirección de Servicio Civil**

**Artículo 4. De la Dirección de Servicio Civil.** Existirá un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico, denominado Dirección de Servicio Civil, cuya regulación será determinada por una ley sujeta a un quórum de mayoría absoluta en todo aquello que no sea expresamente regulado por esta Constitución.



**Artículo 5. De las funciones de la Dirección de Servicio Civil.** Un organismo autónomo con el nombre de Dirección de Servicio Civil tendrá a su cargo la superintendencia sobre las relaciones laborales dentro de la Administración del Estado, debiendo velar por un eficiente y efectivo cumplimiento de la función administrativa, en concordancia con los principios y normas que la regulan.

En el cumplimiento de sus funciones, la Dirección de Servicio Civil deberá:

- a) Reglamentar los sistemas del sistema de selección de los empleos y cargos públicos;
- b) Supervigilar que la realización de los concursos para la provisión de ellos sea realizada en condiciones de igualdad de oportunidades y respetando siempre el carácter técnico y profesional de estas funciones y empleos;
- c) Impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas de los Ministerios y servicios dependientes o relacionados a través de ellos, a fin de asegurar el cumplimiento de estándares en las relaciones laborales de la Administración del Estado;
- d) Visar los reglamentos de calificaciones de los funcionarios de los órganos de la Administración del Estado;
- e) Diseñar e implementar los planes y programas de inducción, acompañamiento, formación y desarrollo de altos directivos públicos; reglamentará el sistema de evaluación de desempeño de los funcionarios de la Administración del Estado;
- e) Fomentar y apoyar la profesionalización y desarrollo de las unidades de personal o gestión de personas de los ministerios y servicios, velando por su mejoramiento continuo y permanente; y,
- d) Desempeñar las demás funciones que le encomiende la Constitución y las leyes.

**Artículo 6. Del Consejo del Servicio Civil.** La dirección y administración de la Dirección de Servicio Civil estarán a cargo del Consejo del Servicio Civil, al cual corresponderá ejercer las atribuciones y cumplir con las funciones que establece esta Constitución y las leyes.

El Consejo estará constituido por cinco integrantes, los que serán designados por el Presidente de la República previa ratificación de dos terceras partes de los senadores en ejercicio. Sus miembros durarán diez años en sus cargos, no pudiendo ser designados para nuevos períodos y debiendo renovarse de a un integrante cada dos años.

**Artículo 7. Del funcionamiento del Consejo del Servicio Civil.** El Consejo deberá funcionar con la asistencia de, a lo menos, tres de sus miembros, y los acuerdos se entenderán adoptados cuando cuenten con el voto favorable de la mayoría de los asistentes, salvo que la ley exija una mayoría especial.

**Artículo 8. Incompatibilidades.** El cargo de consejero será incompatible con todo cargo o servicio, sea o no remunerado, que se preste en el sector privado, con excepción de las labores docentes o académicas y de las funciones desempeñadas en corporaciones o fundaciones, públicas o privadas, que no persigan fines de lucro, siempre que por ellas no perciban remuneración.

También será incompatible con todo cargo o servicio retribuido con fondos fiscales o municipales y con funciones en instituciones fiscales, semifiscales, organismos autónomos, empresas del Estado, y en general, en todo servicio público creado por ley.

**Artículo 9. Causales de cesación.** Un consejero puede ser removido de su cargo sólo con motivo de incapacidad o de un grave y manifiesto incumplimiento de sus funciones, a solicitud del Presidente de la República y con los votos favorables de dos tercios de los senadores en ejercicio.

#### **Comisión N° 4 – Comisión sobre Derechos Fundamentales**

##### **Título III - Derechos de las personas frente a la Administración.**

**Artículo 10. Derecho de admisión a los empleos y cargos públicos** Todos los ciudadanos tienen derecho de acceder a los empleos y cargos públicos, en condiciones de igualdad. Salvo las excepciones legales, los empleos y cargos públicos serán proveídos mediante procesos de selección de carácter público en los que deberá respetarse siempre el carácter técnico y profesional del empleo público y la imparcialidad de quienes conforman la Administración del Estado.

En caso alguno podrá la ley permitir el derecho a huelga tratándose de órganos de la Administración del Estado cuando ellos proporcionen servicios esenciales o esté en riesgo la continuidad de servicios públicos.

**Artículo 11. Derecho a la buena administración pública.** Todas las personas tienen derecho a que los órganos administrativos del Estado traten sus asuntos imparcial y equitativamente, así como a obtener resolución de sus asuntos dentro de un plazo razonable.

Este derecho incluye en particular:

1. El derecho a un procedimiento imparcial y objetivo.
2. El derecho a formular peticiones a la autoridad, solicitar audiencia, tener acceso al expediente y aportar antecedentes, argumentos y pruebas antes de la finalización del procedimiento.
3. El derecho a ser tratado con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarle a todas las personas el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
4. El derecho a una decisión administrativa debidamente fundada y a impugnar las resoluciones mediante los recursos administrativos y las acciones judiciales que establezcan la Constitución y las leyes.
5. El derecho a que el procedimiento termine en un plazo oportuno.

**Artículo 12. Derecho al buen trato.** En sus relaciones con la Administración todas las personas tendrán derecho a ser tratadas con respeto, cordialidad y objetividad.

#### **Comisión N° 3 – Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal**

##### **Título IV - Deberes para la modernización del Estado.**

**Artículo 13. Flexibilidad y modernización.** Los órganos del Estado deberán adoptar las medidas necesarias para lograr una gestión eficiente, profesional, moderna y flexible en todas sus

actuaciones, basada en los estándares y en la evidencia científica, técnica y tecnológica más actualizada que resulte aplicable con los recursos disponibles.

**Artículo 14. Coordinación.** Los órganos del Estado deberán actuar en forma colaborativa y coordinada, privilegiando dar respuesta a las peticiones de las personas en forma oportuna.

**Artículo 15. Sostenibilidad fiscal.** Es deber del Estado garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de la deuda pública.

**Artículo 16. Rendición de cuentas.** El legislador regulará una obligación de rendición anual de cuentas por parte de los servicios públicos, en las que deberán especificar los recursos utilizados y el grado de cumplimiento de las metas institucionales previamente fijadas en base a ellos. Esta información será de carácter público.

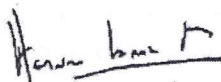
**Artículo 17. Participación ciudadana.** Es deber del Estado fomentar mecanismos de democracia directa que sirvan como complemento a la democracia representativa. Estos mecanismos serán regulados por la ley, la que deberá determinar su utilización prioritaria para la toma de decisiones de carácter comunal y subsidiariamente para aquellas de carácter regional. En el nivel nacional, existirá la iniciativa popular de norma que se desarrollará con arreglo a las disposiciones de esta Constitución.

**Artículo 18. Control y evaluación.** Esta Constitución y la ley regularán los mecanismos y la competencia para fiscalizar la legalidad de los actos de la Administración y el buen uso de los recursos públicos; y para evaluar la eficacia y eficiencia de los planes, programas y políticas públicas ejecutados por los órganos de la Administración del Estado.

**Artículo 19. Colaboración público-privada.** El Estado podrá desarrollar alianzas público-privadas para mejorar la provisión de servicios y bienes públicos a la población y para satisfacer otros objetivos o innovaciones sociales que apunten al interés general o al buen uso de los recursos públicos.



Convencionales firmantes:

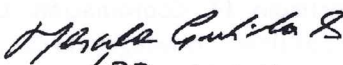
  
Hernán Larraín  
R. 851.844-4

**Hernán Larraín M.**

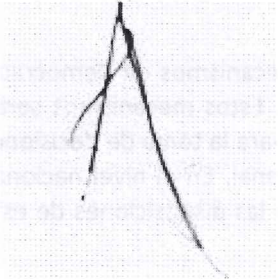
**Hernán Larraín  
12.851.844-4**

  
Cristián  
Monckeberg  
Cristián Monckeberg

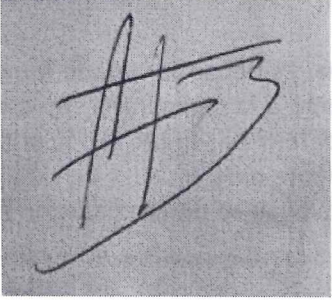
**Cristián Monckeberg  
7.388.379-2**

  
6370431-8  
MARCELA CUBILLOS

**Marcela Cubillos  
6.370.431-8**



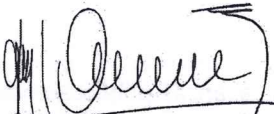
**Agustín Squella  
4.405.230-k**



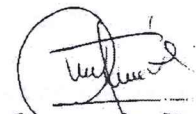
**Patricio Fernández  
7.011.005-9**



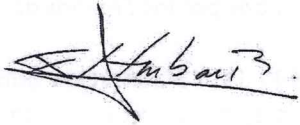
**Andrés Cruz  
12.524.286-3**

  
Bárbara Rebolledo  
9.833.847-0

**Bárbara Rebolledo  
9.833.847-0**

  
Geoconda Navarrete  
11.408.389-5


**Geoconda Navarrete  
11.408.389-5**



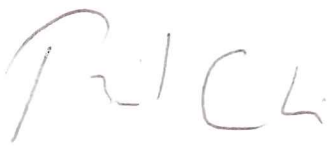
**Felipe Harboe  
8.826.664-1**

  
Ruggero Cozzi E.  
16.483.526-K

**Ruggero Cozzi  
16.483.526-K**

  
Bernardo de la Maza B.

**Bernardo de la Maza  
4.660.853-4**

  
Raúl Celis M  
8394737-3