



Modernización del Estado: Instituciones fiscalizadoras y empleo público

JULIO 2023

ALFONSO ESPAÑA
JUAN JOSÉ OBACH

 HORIZONTAL

Modernización del Estado: Instituciones fiscalizadoras y empleo público¹

JULIO 2023

ALFONSO ESPAÑA
JUAN JOSÉ OBACH

1. Agradecemos a José Manuel Astorga por sus comentarios.

Resumen:

En este documento se analizan los factores que inciden en una excesiva dependencia de las instituciones que cumplen funciones fiscalizadoras y del empleo público a los cambios de gobierno y ciclos políticos en general. Sostenemos que atenta contra la autonomía y sus principios el que la toma de decisiones de los servicios con la potestad de inspección, regulación y/o sanción, dependa de una sola persona, máxime cuando su cargo se sostiene sobre la confianza del Presidente de la República. En el caso de los funcionarios públicos, cuando las jefaturas dependen del gobierno de turno se arriesga un mayor amiguismo y patronazgo en las contrataciones, lo que aumenta cuando la mayoría de los nuevos servidores son a contrata y a honorarios. Para enfrentar esta situación y dar pasos concretos en la postergada modernización del Estado, proponemos, entre otras medidas, (i) estructurar a las instituciones con potestad fiscalizadora y sancionatoria como organismos colegiados (dirigidos por consejos) y con autonomía legal y (ii) reformar el Estatuto Administrativo para terminar con la diferenciación de la calidad jurídica de planta y contrata, creando solo dos estamentos: funcionarios de carrera y funcionarios de gobierno.

Contenido

Introducción.....	5
1. Gobernanza en las instituciones fiscalizadoras y normativas	7
Recuadro 1: Superintendencia de Educación y Superintendencia de Salud.....	10
2. Empleo público	17
3. Propuestas gobernanza y empleo público.....	23
3.1. Gobernanza de las instituciones que cumplen funciones de control.....	23
3.2. Empleo público.....	24
4. Bibliografía.....	26

Introducción

La modernización del Estado debe entenderse como un trabajo permanente con una sola meta: poner el Estado al servicio de los ciudadanos. Dicho objetivo se fundamenta tanto en razones morales como técnicas. No solo debe entregar bienes y servicios que ayuden a las personas a lograr sus proyectos de vida, sino que debe hacerlo de manera eficiente. En función de esto, el Estado debe adoptar las mejores prácticas en términos de control de gestión y administración. Luego, para que el proceso de modernización estatal sea continuo, se requiere de la institucionalización de una burocracia profesional e independiente de los ciclos políticos.

Una mayor institucionalización de la burocracia mejora la implementación de las políticas públicas, en términos de estabilidad, capacidad de cambiarlas ante urgencias y el grado en el cual se les aplica adecuadamente. En este sentido, cuando la burocracia se encuentra firmemente institucionalizada, trae consigo “mejores políticas públicas, y mejores políticas públicas llevan a mejores resultados sociales y económicos”².

En nuestro caso, es cierto que ha existido un progreso en las prácticas de reclutamiento y selección de funcionarios durante los últimos 25 años, lo que se explica por la creación del Sistema de Alta Dirección Pública en 2003, un aumento del uso de anuncios públicos para difundir ofertas de empleo en el Estado y una mayor aplicación de entrevistas con comités de selección. No obstante, la falta de autonomía de las instituciones esencialmente técnicas con respecto a los ciclos políticos permea en el correcto funcionamiento del resto de todo el sistema, restando efectividad y eficiencia a nuestro Estado.

En primer lugar, este documento sostiene que es imperativo mejorar la institucionalidad de los organismos público que dictan normas y cumplen funciones de control o de policía³, con una visión de política de Estado (no de gobierno). En consecuencia, el necesario proceso de separar las funciones de Estado de las funciones de gobierno debe comenzar por las instituciones que cumplen funciones de control o de policía, para que puedan llevar a cabo sus labores de forma proporcional, objetiva y eficiente⁴.

Segundo, también sostenemos que Chile actualmente posee un Estatuto Administrativo que impide el desarrollo de una carrera funcionaria de excelencia y en base al mérito, junto con perjudicar el combate a la corrupción⁵. Esto se observa en el estancamiento de

2. (Chuaire & Scartascini, 2014, pág. 5)

3. Esto es, que ejercen potestades: a) fiscalizadoras (aplican sanciones, incluso a otros órganos de la administración del Estado), y b) normativas (dictan normas administrativas).

4. De hecho, cuando el ejecutivo ejerce facultades normativas y fiscalizadoras, está muy cerca de la función legislativa, razón por la que esta separación de funciones va en línea con la necesaria división de poderes que permite el resguardo de la libertad frente a la arbitrariedad.

5. Por el contrario, los mecanismos de acceso transparentes y meritocráticos favorecen la selección de individuos ajenos a relaciones clientelares y son fundamentales para garantizar independencia en el ejercicio de los cargos, una continuidad necesaria para el desarrollo de labores de largo plazo y un sistema de contrapesos efectivo en el Estado (CAF, 2019).

los funcionarios de planta y la evolución de los regímenes de empleo de mayor facilidad de ingreso, como lo son los honorarios y “a contrata”. Estos últimos hoy representan a dos tercios del total de servidores del gobierno central y a un tercio del total de los funcionarios municipales⁶.

Ambos elementos –la falta de autonomía de las instituciones que cumplen funciones de policía y la fácil captura de los empleos públicos por parte de los partidos políticos– constituyen fallas estructurales de un Estado que no logra ponerse al servicio de los ciudadanos. Enfrentar estos problemas permitiría no solo perfeccionar la calidad de la implementación de las políticas públicas y la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía, sino también mejorar la inversión de recursos para el desarrollo de instituciones, potenciar los compromisos públicos de largo plazo, mejorar los niveles de control (*accountability*) y perfeccionar los incentivos a la eficacia⁷.

El documento se divide en tres secciones. En la primera nos referimos a la gobernanza de las instituciones que ejercen funciones de policía, dando cuenta de los principios que deben orientar su acción, el tipo de gobernanza que permitiría una mejor adecuación de su acción a dichos principios y la situación en la que se encuentra Chile. En la segunda parte se da cuenta de la situación en la que se encuentra el empleo público, en términos jurídicos y en la práctica, con énfasis en la evolución de la calidad jurídica a contrata y, particularmente, la dinámica de contrataciones que se produce en el sector salud, que concentra más de la mitad del total de funcionarios a contrata del gobierno central. La tercera sección contiene propuestas de políticas públicas para abordar los diagnósticos manifestados a lo largo del documento.

6. Véase Recursos Humanos de Dipres y Sinim (al 31 de diciembre, 2021).

7. Chuaire & Scartascini (2014, pág. 18).

1. Gobernanza en las instituciones fiscalizadoras y normativas

En esta sección definimos a las instituciones fiscalizadoras y normativas, junto con señalar sus potestades y los principios que deben regir su actuar. **En función de estos principios, indicamos las directrices que, a partir de la evidencia, podrían ser adecuadas con respecto a la gobernanza corporativa que debiesen tener las instituciones que cumplen funciones de control o de policía.** Por último, damos cuenta de los problemas que experimentan las instituciones fiscalizadoras y normativas, en términos de sensibilidad de sus directores al ciclo político, gobierno de una persona y los riesgos derivados de ello (como la arbitrariedad y riesgo de deteriorar los principios de legalidad y proporcionalidad).

Según Leal (2015), la potestad de inspección y de aplicar sanciones, a pesar de estar fuertemente ligadas, deben tratarse de manera separada. En la inspección, lo buscado es “la verificación de la adecuación del ejercicio de derechos y obligaciones al ordenamiento, mediante el uso de técnicas administrativas ordinarias de comprobación”⁸. Así, el objeto de la potestad de inspección no es la represión de hechos o conductas ni busca finalidades punitivas, sino solo observar la adecuación de la acción con el ordenamiento jurídico. En cambio, en el uso de la potestad de sanción, lo buscado es alcanzar la satisfacción de necesidades públicas y la mantención del orden público, a través de la restricción de la libertad o del patrimonio de las personas⁹.

Algunas de estas entidades fiscalizadoras, que cumplen un rol inspector, poseen facultades sancionatorias. **Esto significa que cumplen la función de policía, en el sentido de que están facultadas para restringir la libertad o patrimonio de las personas con la finalidad de alcanzar la satisfacción de necesidades públicas y mantención del orden público**¹⁰. Un tipo de sanción es la administrativa, definida como “aquella que ha sido tipificada como tal por el ordenamiento jurídico y que se aplica, opera o se atribuye por la Administración, una vez que se ha cometido una infracción administrativa”¹¹.

Entre las manifestaciones de la actividad de policía se encuentra el poder de regulación, que es la posibilidad que tiene la administración de dictar normas, las que van a restringir la esfera jurídica de los particulares. Para ello, las instituciones facultadas utilizan distintos instrumentos jurídicos, tales como las resoluciones reglamentarias¹² y los dictámenes¹³, que a través de sus funciones interpretativas van fijando criterios.

8. Leal (2015, pág. 93).

9. Bermúdez (2011, pág. 175).

10. Bermúdez (2011, pág. 175).

11. Bermúdez (2011, pág. 270).

12. La resolución es el mandato escrito emanado de los jefes de los servicios públicos, en el ámbito de su competencia, con el objeto de velar por el buen funcionamiento de estos. Según Bermúdez (2011): “En realidad, es la resolución la que ocupa el lugar del reglamento, regulando aspectos que le son propios a aquél. Normalmente es utilizada para regular aspectos metodológicos, establecer normas técnicas o fijar detalles muy específicos. La resolución reglamentaria se utiliza habitualmente por su gran flexibilidad y, en un grado importante, con el fin de evitar el trámite de toma de razón” (Bermúdez, 2011, pág. 177).

13. Opinión y juicio sobre una determinada materia o situación que emite el organismo llamado a conocer de ella, de oficio o a petición de algún interesado (BCN, 2023).

Tabla 1: Potestades, objetivos y medios

POTESTAD	OBJETIVO Y MEDIO
Inspección	Verificar la adecuación del ejercicio de derechos y obligaciones al ordenamiento, mediante el uso de técnicas administrativas ordinarias de comprobación.
Regulación	Es la posibilidad que tiene la administración de dictar normas que van a restringir la esfera jurídica de los particulares, a través de instrucciones, resoluciones reglamentarias, circulares o dictámenes.
Sanción	Castigar una infracción en base al ordenamiento jurídico, a través de la aplicación de multas.

Fuente: Elaboración propia en base a Bermúdez (2011).

La facultad de inspección debe aplicarse sobre la base de los principios de legalidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, oficialidad, impugnabilidad, control, probidad, transparencia y publicidad¹⁴.

El principio de legalidad quiere decir que la inspección debe sostenerse en una debida habilitación legal para hacerlo. Complementariamente, el principio de proporcionalidad es aquel que exige la “racional adecuación entre los medios que el Ordenamiento prevé para intervenir en una situación concreta y los fines que dicho Ordenamiento pretende conseguir”¹⁵. Por su parte, el principio de objetividad, postula que

“los funcionarios llamados a ejercer estas actividades deben llevarlas a cabo con objetividad e imparcialidad, asegurando de esta forma que los resultados de la inspección sean verdaderamente acordes con la realidad. **Lo anterior se logra mediante la existencia de una dotación especializada y altamente cualificada de inspectores, los cuales no tienen relación o vínculo alguno con los sujetos pasivos de la inspección. Tampoco pueden relacionarse directa o indirectamente con el objeto de la misma**”¹⁶.

Por último, el principio de eficiencia exige que las labores inspectoras sean llevadas a cabo con medios adecuados y económicos. Esto implica, entre otros, evitar la duplicación de funciones inspectoras entre los diversos órganos de la administración y el fortalecimiento de la colaboración que debe existir entre ellos¹⁷.

Al respecto, en nuestro país se ha venido gestando desde los noventa una modernización en la forma de elaborar regulaciones sectoriales y en el diseño institucional de los órganos regulatorios. Con la creación de nuevas entidades fiscalizadoras¹⁸ se ha ido transitando paulatinamente a un modelo de agencias regulatorias cuasi independientes, algunas colegiadas, con mayor autonomía y capacidad técnica, y sujetas a un creciente control judicial¹⁹.

14. Estos principios están consagrados en los artículos 2º y 3º de la Ley Orgánica Constitucional de las Bases Generales de la Administración Estatal.

15. Consculluela & López (2007, pág. 207).

16. Leal (2015, pág. 97).

17. Leal (2015).

18. Algunas instituciones identificadas como esencialmente fiscalizadoras son la Fiscalía Nacional Económica, el Servicio Nacional de Aduanas, la Dirección del Trabajo y las Superintendencias. Decreto Ley Nº3.551 (1981), artículo 2º.

19. Horizontal (2021).

Sin embargo, este tránsito hacia un modelo de agencias regulatorias cuasi independientes es aún incompleto. Primero, porque muchas instituciones regulatorias y fiscalizadoras han quedado atrás en esta modernización, manteniendo estructuras centralizadas que no fomentan su desarrollo técnico. Segundo, porque la atomización de procedimientos y organismos competentes ha generado que existan intervenciones muy dispares en el cumplimiento de la función fiscalizadora del Estado para el resguardo de los derechos y libertades de las personas, en una priorización que no necesariamente es razonable. En esta línea, muchos organismos reguladores aún no tienen competencias para dictar normas de carácter general en sus sectores regulados, o incluso, como en el caso del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), no tienen potestades para sancionar los incumplimientos²⁰.

Tercero, porque la dictación de nuevas regulaciones sigue siendo muy influenciada por el ciclo político. **Los titulares de las agencias reguladoras y entidades fiscalizadoras son de ordinario funcionarios de confianza exclusiva del Presidente de la República (lo que implica la facultad de removerlos discrecionalmente de su cargo), no obstante que en su mayoría tales nombramientos están sujetos al Sistema de Alta Dirección Pública²¹.** Generalmente su vigencia en el cargo queda supeditada a la duración del gobierno de turno, lo que dificulta la implementación de objetivos y políticas de más largo plazo²².

Además, los resguardos institucionales adoptados por las agencias reguladoras, fiscalizadoras y sancionadoras para asegurar una verdadera objetividad e imparcialidad en sus actuaciones se ven mermados por la sensibilidad de estas entidades con respecto a los ciclos políticos y porque las decisiones de los órganos fiscalizadores, en general, son tomados por una persona.

20. Horizontal (2021).

21. DL N°3.551, artículo 3°.

22. Horizontal (2021).

Recuadro 1: Superintendencia de Educación y Superintendencia de Salud

Para visualizar el funcionamiento de las instituciones a las que nos referimos aquí se analizan tres entidades: la Superintendencia de Educación y la Superintendencia de Educación.

SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN

La Superintendencia de Educación se encuentra encabezada por el superintendente, que posee un gabinete y dirige la institución. Esta cuenta con una Dirección Nacional compuesta por jefes de divisiones y el intendente de Educación Parvularia. Además, también se encuentran los directores regionales.

La principal función de la Superintendencia de Educación es fiscalizar que los sostenedores de establecimientos educacionales se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia. Así también, debe fiscalizar la legalidad del uso de los recursos de los establecimientos que reciban aporte estatal, con el fin de asegurar una educación de calidad.

De este modo, se trata de una institución que debe resguardar el cumplimiento de la ley por parte de las instituciones que colaboran con la función pública, y velar por la continuidad y el orden de la rendición de cuentas.

Sin embargo, al carecer de la debida autonomía con respecto a los ciclos políticos, los superintendentes pueden ser objeto de presiones indebidas por parte de las autoridades de gobierno. Por ejemplo, en un gobierno de izquierda, el superintendente podría ser menos exhaustivo al momento de fiscalizar a los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), debido a que parte del proyecto de dicho sector político consiste en asegurar una mayor centralización de las instituciones educativas. Por el contrario, en un gobierno de derecha, el superintendente podría ser presionado para no fiscalizar con la misma medida a los particulares subvencionados o Liceos Bicentenario con respecto a los SLEP.

SUPERINTENDENCIA DE SALUD

La Superintendencia de Salud debe supervigilar y controlar a las instituciones que son parte del sistema de salud, interpretar administrativamente las leyes, reglamentos y normas que rigen a las personas o entidades fiscalizadas, y, entre otras, velar porque las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes, reglamentos e instrucciones que la Superintendencia emita. Orgánicamente, se encuentra encabezada por el superintendente de salud, quien posee

un gabinete y dirige la institución. Bajo su dependencia está la Intendencia de Prestadores de Salud y la Intendencia de Fondos y Seguros Previsionales de Salud. Por lo tanto, el rol del superintendente es muy relevante para el adecuado funcionamiento del sistema de salud.

Sin embargo, hay situaciones en las que la influencia del gobierno puede afectar su labor. Un ejemplo es el caso de la crisis financiera de las Isapres, originada por un fallo de la Corte Suprema (2022) que ordenó a las aseguradoras privadas aplicar la tabla de factores del año 2019 a los planes de todos los afiliados junto con la restitución de los cobros en exceso. Para dar cumplimiento de dicho fallo, la Superintendencia debía -en un plazo de seis meses- establecer el procedimiento con el que dar cumplimiento al fallo.

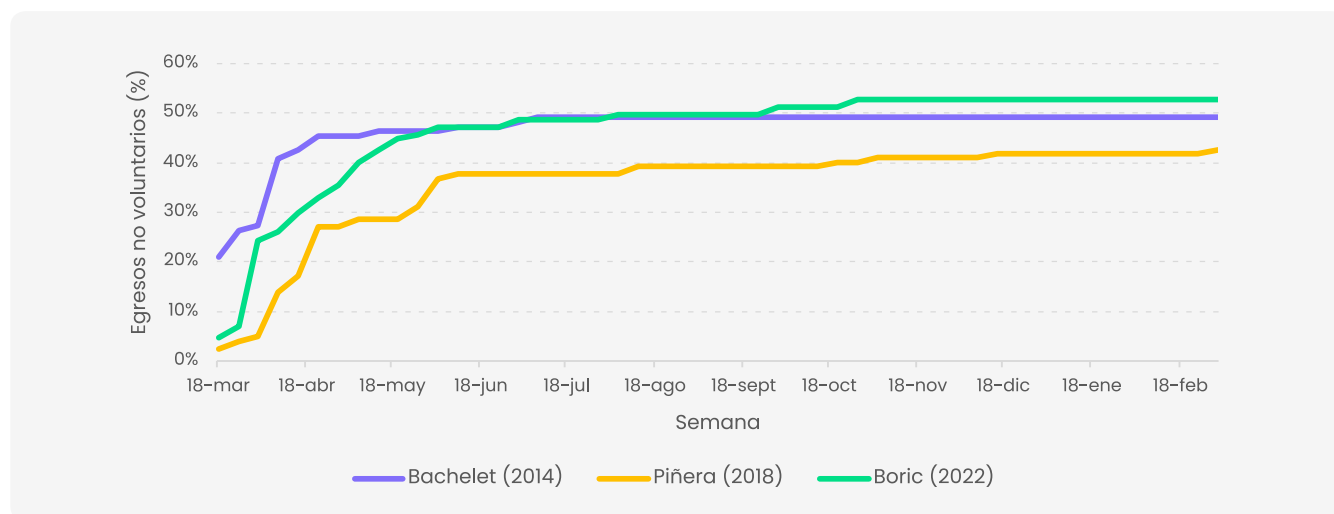
Como el superintendente puede mantener su cargo mientras cuente con la confianza del Presidente de la República, este tiene pocos motivos para ir contra el proyecto político oficialista, el que incluía, en su programa de gobierno, poner fin a las Isapres. De este modo, la falta de autonomía de la institución a cargo de fiscalizar la salud y, en este caso, establecer un procedimiento para dar cumplimiento al fallo de la Corte Suprema, parece influir sobre la capacidad que tendrán las instituciones privadas que satisfacen el derecho de acceso a la salud para seguir existiendo. Difícilmente habría sido la misma respuesta entregada por la Superintendencia de Salud, si el gobierno hubiese sido de derecha.

CONCLUSIÓN SUPERINTENDENCIAS

Ambos casos dan cuenta de que el acceso a un derecho depende en gran medida de la posición de quien fiscaliza, y eso no puede ser. Los lineamientos de política deben ser aprobados y legislados por el Congreso, pero que estos lineamientos se cumplan, no puede depender de una posición política, sino de un rol ejecutivo de la institución fiscalizadora.

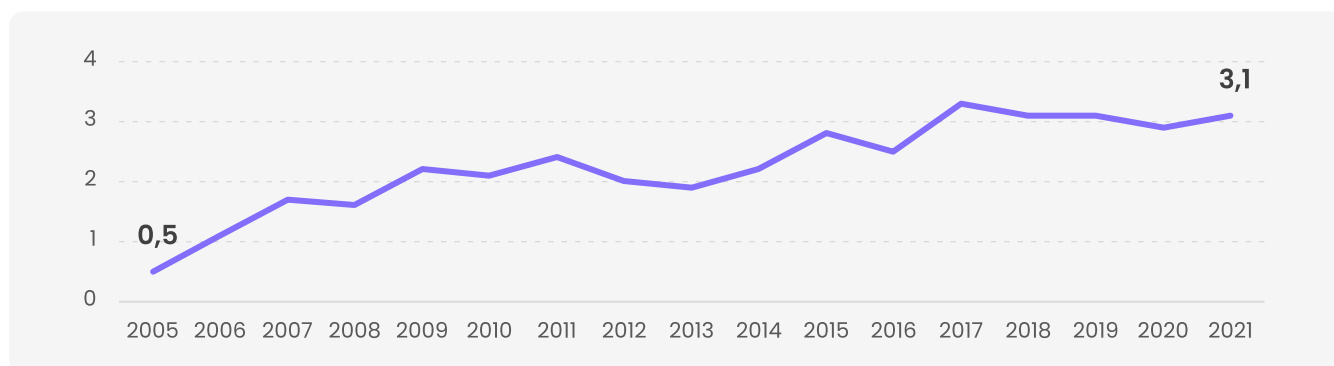
En este sentido, si bien a partir de la promulgación de la Ley N°19.882 de Nuevo Trato Laboral para la Administración Pública –que creó el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) y la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) en junio del 2003– Chile fue pionero a nivel latinoamericano en el establecimiento de un sistema de selección de directivos públicos, nuestro país sigue experimentando problemas derivados de la falta de distinción entre las labores estatales (largo plazo) de las gubernamentales (corto plazo), con atribuciones de nombramiento de jefaturas y dirección concentradas en el Ejecutivo. Así lo demuestra el hecho de que más del 40% de los jefes de servicio egresan involuntariamente durante el primer año de gobierno (**Gráfico 1**) y la duración promedio de un directivo elegido por ADP en su cargo, que 2021 llegó a apenas 3,1 años (**Gráfico 2**).

Gráfico 1: Egresos no voluntarios de los jefes de servicio durante el primer año de gobierno



Fuente: Servicio Civil (2022).

Gráfico 2: Permanencia (años) en cargos de primer y segundo nivel jerárquico²³



Fuente: Servicio Civil (2022).

23. Los cargos de primer nivel jerárquico son principalmente los Altos Directivos Públicos que corresponden en general a jefes de servicio (directores nacionales, superintendentes, secretarios ejecutivos o generales, entre otros). Los directivos de segundo nivel corresponden a subdirectores de servicio o jefaturas de unidades organizativas con dependencia inmediata del jefe superior (jefes de divisiones/unidades, directores regionales, jefe de departamento, entre otros). En ambos casos, cuando son cargos adscritos, estos son seleccionados a partir de concursos públicos y transparentes, para que dirijan los servicios fiscales de forma profesional y con eficiencia en su gestión.

En el caso de las Superintendencias, que son instituciones administrativamente descentralizadas con funciones de fiscalización y dictación de normas, todos los cargos son de primer nivel jerárquico y están adscritos al Sistema de Alta Dirección Pública. Sin embargo, están lejos de ser autónomas, entendiéndose por ello “la capacidad de la institución para operar sin interferencia de otros cuerpos del Estado como el Poder Ejecutivo o Legislativo”²⁴.

En efecto, como se observa en la **Tabla 2**, existe un alto nivel de dependencia entre esta y el Poder Ejecutivo, ya que los últimos superintendentes que egresaron no voluntariamente lo hicieron durante los tres primeros meses de gobierno. Es por ello por lo que, en promedio, la duración de los superintendentes en sus cargos, solamente a partir de los últimos que ocuparon esos cargos antes de egresar, es de 3,3 años, periodo inferior a la duración de un gobierno. Esta diferencia se explica por la relevancia política de algunas superintendencias, como también por el carácter esencialmente técnico de otras. Por lo tanto, a pesar de que el SADP busque reducir la influencia política sobre la dirección de las instituciones, en la práctica esta incidencia gubernamental sigue produciéndose sobre organismos que son esencialmente técnicos (**Tabla 2**).

Tabla 2: Duración parcial de los superintendentes en Chile

SERVICIO	ADSCRITO	RENUNCIA	INGRESO	EGRESO	DURACIÓN AÑOS
Superintendencia de Pensiones	Sí	No	17-06-2016		7,1
Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento	Sí	No	01-12-2016		6,7
Superintendencia de Casinos de Juego	Sí	No	20-feb-17		6,4
Superintendencia del Medio Ambiente	Sí	No voluntaria	04-oct-19	13-abr-22	2,5
Superintendencia de Servicios Sanitarios	Sí	No	24-nov-20		2,7
Superintendencia de Educación	Sí	No voluntaria	19-nov-19	28-mar-22	2,4
Superintendencia de Salud	Sí	No voluntaria	24-dic-19	01-abr-22	2,3
Superintendencia de Electricidad y Combustibles	Sí	No voluntaria	07-sept-20	30-abr-22	1,6
Superintendencia de Educación Superior	Sí	No voluntaria	21-jul-21	02-abr-22	0,7
Superintendencia de Seguridad Social	Sí	No voluntaria	01-oct-21	18-mar-22	0,5
Promedio parcial*					3,3

**Nota: Para estimar la duración de quienes se mantienen en su cargo, se calculó el tiempo desde la fecha de ingreso hasta el 31 de julio 2023. Fuente: Elaboración propia en base al Servicio Civil (2023)*

24. (Horizontal, 2021)

El Banco Central es un caso de éxito en términos de autonomía y ello se debe a que en su regulación se procura que concurren cuatro elementos: (i) una relación delimitada respecto a otros cuerpos del Estado; (ii) un mandato claro y preciso; (iii) poder para decidir e implementar sus propias políticas; (iv) contar con mecanismos de nombramiento y remoción de sus miembros que los resguarden del ciclo político (Bank for International Settlements, 2009). En el caso de Chile, los resguardos con respecto al ciclo político se han logrado gracias a un gobierno corporativo radicado en el Consejo del Banco Central, cuyos miembros son designados por el Presidente de la República con acuerdo de una mayoría simple del Senado, por un periodo de 10 años. El presidente del Consejo es designado por el Ejecutivo y dura cinco años en su cargo. Así también, para destituir al presidente del Banco Central, no basta con la voluntad del Presidente de la República, sino que se requiere la petición fundada de al menos tres de los miembros del Consejo y del consentimiento del Senado²⁵.

En esta línea, la OECD (2015) recomienda que para asegurar la autonomía en las empresas estatales, estas deben ser dirigidas por consejos de administración que cuenten con la suficiente autoridad, competencia y objetividad para realizar sus funciones con orientación estratégica y supervisión de la gestión.

Dado que gran parte de la autonomía de estas entidades depende de la composición de los consejos, en la medida en que permiten el ejercicio de un criterio objetivo e independiente, todos los consejeros, incluidos los funcionarios públicos, deben ser nombrados por razón de sus cualificaciones y tener responsabilidades legales equivalentes (OECD, 2015).

Así también, la OECD (2015) sugiere que deben crearse mecanismos para evitar los conflictos de intereses que pudiesen impedir que los consejeros lleven a cabo sus deberes de forma objetiva. Junto a ello, la organización recomienda limitar la injerencia política en los procedimientos del consejo.

Estos consejos deben considerar la posibilidad de constituir comités especializados, compuestos por miembros independientes y debidamente cualificados, para ayudar al pleno del consejo en el desempeño de sus funciones, especialmente en materia de auditoría, gestión del riesgo y remuneraciones. Por último, estos consejos deben realizar una evaluación anual y bien estructurada, con el fin de evaluar su desempeño (OECD, 2015).

Los gobiernos corporativos compuestos por consejeros independientes del ciclo político no solo son necesarios para asegurar la legalidad, objetividad y proporcionalidad de las decisiones, sino también para prevenir la corrupción, que a menudo se presenta cuando convive el monopolio de la toma de decisiones, la discrecionalidad y los procedimientos con escasa rendición de cuentas (Klitgaard, 1990).

25. Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile (Ley N°18.840, Artículo 16).

Sin embargo, en la práctica, de las 27 instituciones descentralizadas²⁶ que cumplen funciones fiscalizadoras solo 7 están compuestas por consejos, a saber: la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CChEN), la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), el Sistema de Evaluación Ambiental (SEA), la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco), el Consejo para la Transparencia (CPLT) y la Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (Chile Valora) (**Tabla 3**).

Tabla 3: Instituciones fiscalizadoras cuya gobernanza reside en un consejo

#	MINISTERIO	NOMBRE ORGANISMO	GOBERNANZA
1	Educación	Comisión Nacional de Acreditación	Consejo
2	Energía	Comisión Chilena de Energía Nuclear	Consejo
3	Hacienda	Comisión para el Mercado Financiero	Consejo
4	Medio Ambiente	Sistema de Evaluación Ambiental	Consejo
5	Minería	Comisión Chilena del Cobre	Consejo
6	Secretaría General de la Presidencia	Consejo para la Transparencia	Consejo
7	Trabajo	Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (Chile Valora)	Consejo

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, son 20 las instituciones que fiscalizan, pero que poseen una gobernanza unipersonal. De ellas, 10 son superintendencias, 6 son servicios, 2 son direcciones y las restantes son la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y el Instituto de Salud Pública (ISP) (**Tabla 4**).

Tabla 4: Instituciones fiscalizadoras cuya gobernanza reside en un director o equivalente

#	MINISTERIO	NOMBRE ORGANISMO	GOBERNANZA
1	Agricultura	Servicio Agrícola Ganadero	Unipersonal
2	Economía	Servicio Nacional del Turismo	Unipersonal
3	Economía	Superintendencia de Insolvencia y Re-emprendimiento	Unipersonal
4	Educación	Superintendencia de Educación	Unipersonal
5	Educación	Superintendencia de Educación Superior	Unipersonal
6	Energía	Superintendencia de Electricidad y Combustibles	Unipersonal
7	Hacienda	Superintendencia de Casinos de Juego	Unipersonal

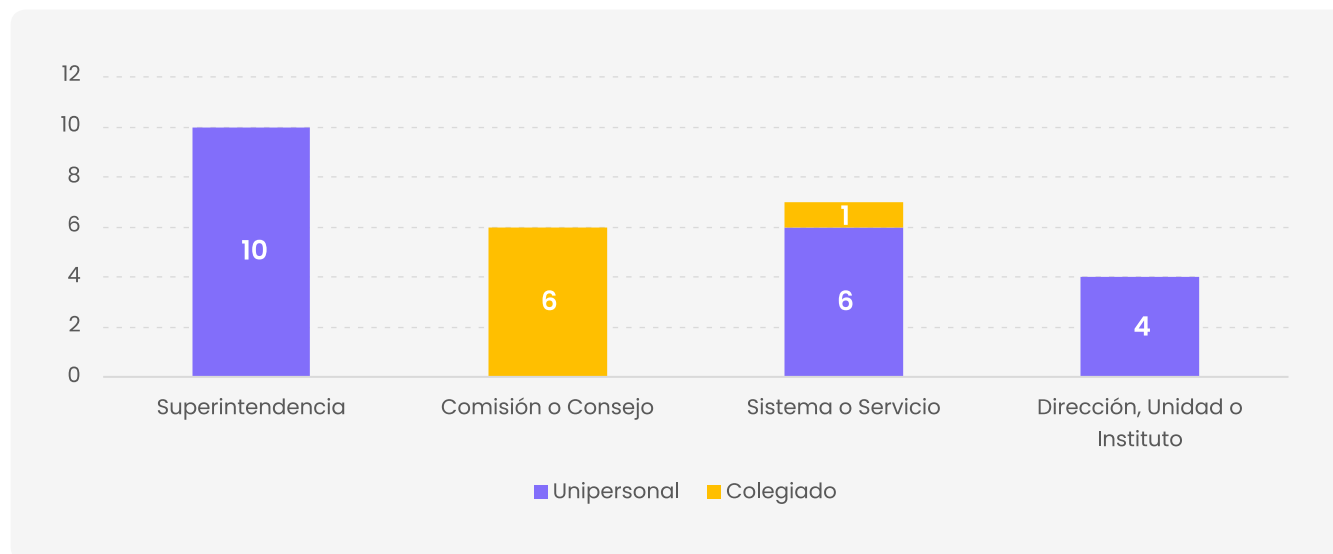
26. Solo haremos referencia a las instituciones que cumplen funciones fiscalizadoras que sean organismos descentralizados. Esto significa que tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, cumplen cometidos específicos, y son órganos que no están sujetos a la dependencia jerárquica del poder central. Con todo, se debe evaluar la posibilidad de que organismos desconcentrados administrativamente y que cumplen funciones fiscalizadoras, como la Dirección General de Aguas (DGA) y la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas,

#	MINISTERIO	NOMBRE ORGANISMO	GOBERNANZA
8	Hacienda	Dirección Nacional del Servicio Civil	Unipersonal
9	Hacienda	Unidad de Análisis Financiero	Unipersonal
10	Hacienda	Servicio Nacional de Aduanas	Unipersonal
11	Hacienda	Servicio de Impuestos Internos	Unipersonal
12	Medio Ambiente	Superintendencia de Medio Ambiente	Unipersonal
13	Minería	Servicio Nacional de Geología y Minería	Unipersonal
14	Obras Públicas	Superintendencia de Servicios Sanitarios	Unipersonal
15	Salud	Superintendencia de Salud	Unipersonal
16	Salud	Instituto de Salud Pública	Unipersonal
17	Trabajo	Superintendencia de Seguridad Social	Unipersonal
18	Trabajo	Superintendencia de Pensiones	Unipersonal
19	Trabajo	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	Unipersonal
20	Trabajo	Dirección del Trabajo	Unipersonal

Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, la mayoría de las instituciones que cumplen funciones fiscalizadoras, sancionadoras o normativas, son unipersonales, razón por la que se arriesga que estas sean especialmente sensibles a los cambios de gobierno, perjudicando así a las políticas de Estado de largo plazo (**Gráfico 3**).

Gráfico 3: Instituciones que cumplen funciones de policía, según tipo de gobernanza



Fuente: Elaboración propia.

2. Empleo público

El modelo de empleo de la administración pública chilena proviene de los Estatutos Administrativos dictados bajo la vigencia de la Constitución de 1925, basados en la categoría del funcionario de planta, con estabilidad y derecho al ascenso. En la Constitución de 1980, la dictadura replicó este modelo, al garantizar la carrera funcionaria y la igualdad de oportunidades de acceso²⁷.

Con el objetivo de regular legalmente el mandato constitucional, en 1989 se publicó la ley N°18.834 que aprobaba el Estatuto Administrativo (EA). Allí se conceptualizó un modelo de empleo basado en plantas de personas por cada organismo público, que serían "(...) el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución"²⁸, con una pequeña parte de esos cargos de exclusiva confianza²⁹. Así, se definió que la mayoría de los empleados públicos serían de carrera, con un ingreso filtrado por concursos públicos.

Complementariamente, el sistema contempló las figuras de empleados a contrata, con limitantes relativas a la cantidad de plantas (no podían exceder el 20% del total de funcionarios) y a la anualidad presupuestaria. Su carácter provisorio se observa en que la duración máxima de estos constaba hasta el 31 de diciembre de cada año, salvo que sea propuesta la prórroga con 30 días de anticipación³⁰.

Así también, la ley habilitó la contratación sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos "cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente"³¹. Estos últimos no se rigen por las reglas que establece el EA, sino por el respectivo contrato de trabajo (Código del Trabajo) (**Tabla 5**).

27. Rajevic (2018, pág. 406).

28. Art. 3° del Estatuto Administrativo.

29. Art. 49° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

30. Art. 10° del Estatuto Administrativo.

31. Art. 11° del Estatuto Administrativo.

Tabla 5: Calidades jurídicas en el empleo público y sus diferencias

CALIDAD JURÍDICA	DESCRIPCIÓN	LEY LABORAL	RÉGIMEN DE INGRESO	DURACIÓN	DESVINCULACIÓN
Planta ⁽¹⁾	Cargo permanente asignado por la ley a cada institución	Estatuto Administrativo	Concurso público. El comité de selección propone a la autoridad facultada los nombres de máximo 3 candidatos con los mejores puntajes. La autoridad facultada selecciona a una de las propuestas	Permanente	Acto administrativo fundado, aceptación de renuncia, obtención de jubilación
Contrata	Cargo transitorio que se consulta en la dotación de una institución	Estatuto Administrativo	Resolución de la autoridad correspondiente	Hasta el 31 de diciembre, salvo propuesta de prórroga ⁽²⁾	Acto administrativo fundado, aceptación de renuncia, obtención de jubilación, supresión del empleo
Honorario	Cargo transitorio dedicado a labores accidentales y no habituales	Código del Trabajo	Resolución de la autoridad correspondiente	Transitorio	Según el contrato, afecto al Código del Trabajo

(1) Entre los cargos de planta existen los cargos de carrera y los que son de exclusiva confianza del Presidente de la República. Estos últimos ocupan cargos de nivel directivo y pueden ser removidos por el Presidente (o la autoridad facultada para ello) en cualquier momento. Estos cargos corresponden a los Ministros, Subsecretarios, jefes de división de las subsecretarías, secretarios regionales, embajadores, jefes de servicio, entre otros. (2) Tras el dictamen N°22.766 de la Contraloría en 2016, se incorpora también la "confianza legítima".
Fuente: Elaboración propia a partir del Estatuto Administrativo

De este modo, el modelo de empleo público chileno posee elementos de un sistema cerrado (planta), pero con aspectos que destacan un carácter abierto (funcionarios a contrata y a honorarios). A ello se agrega la concursabilidad de cargos al interior de la Administración y la creación del sistema de Alta Dirección Pública (ADP), los que incorporan un componente gerencial al régimen funcional³².

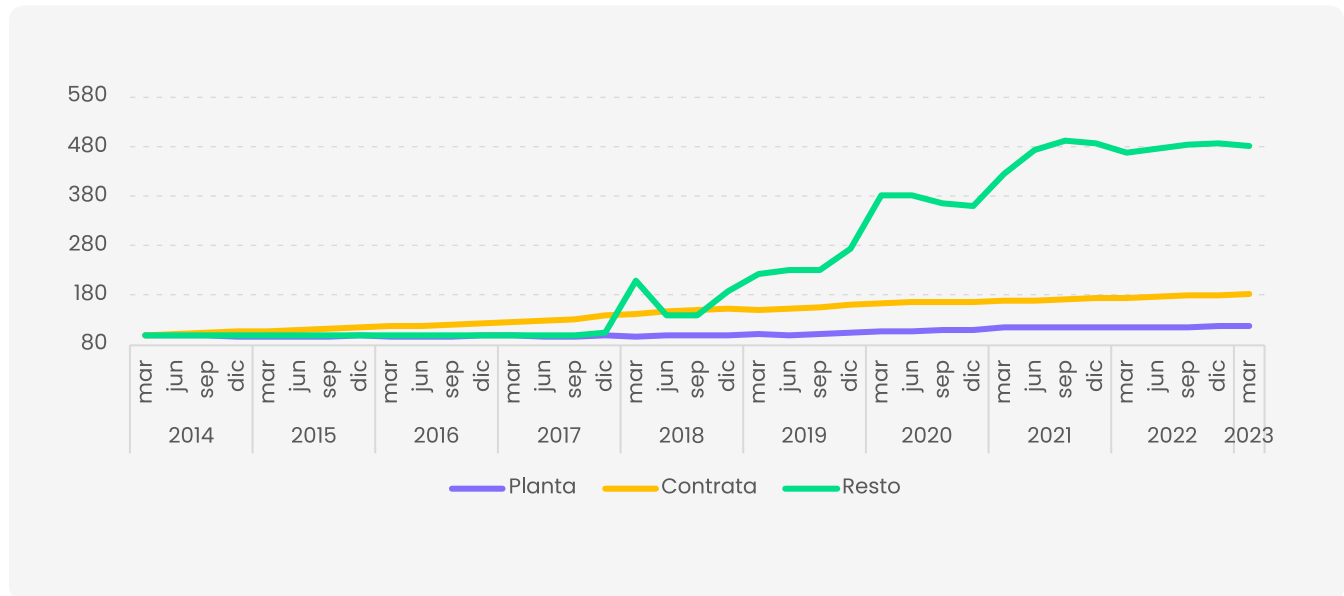
Sin embargo, más que una situación habitual, actualmente los funcionarios a contrata y a honorarios constituyen la regla general en los Órganos de la Administración de Chile, cuestión que ha redundado en la instalación fáctica de un modelo de entrada abierto, sin las ventajas ni resguardos que estos modelos poseen.

En efecto, hoy en día la mayoría de los funcionarios del gobierno central son a contrata. Entre marzo 2014 y marzo 2023, dicha calidad jurídica creció en un 82%, mientras que quienes trabajan a honorario y Código del Trabajo (resto) casi se cuadruplican (**Gráfico 4**). Con todo, del total de servidores públicos del gobierno central al 31 de marzo del 2023, los funcionarios a contrata representan el 67% (**Gráfico 5**). Por lo tanto, es un hecho que hoy más de dos

32. (Bermúdez, 2011, pág. 339).

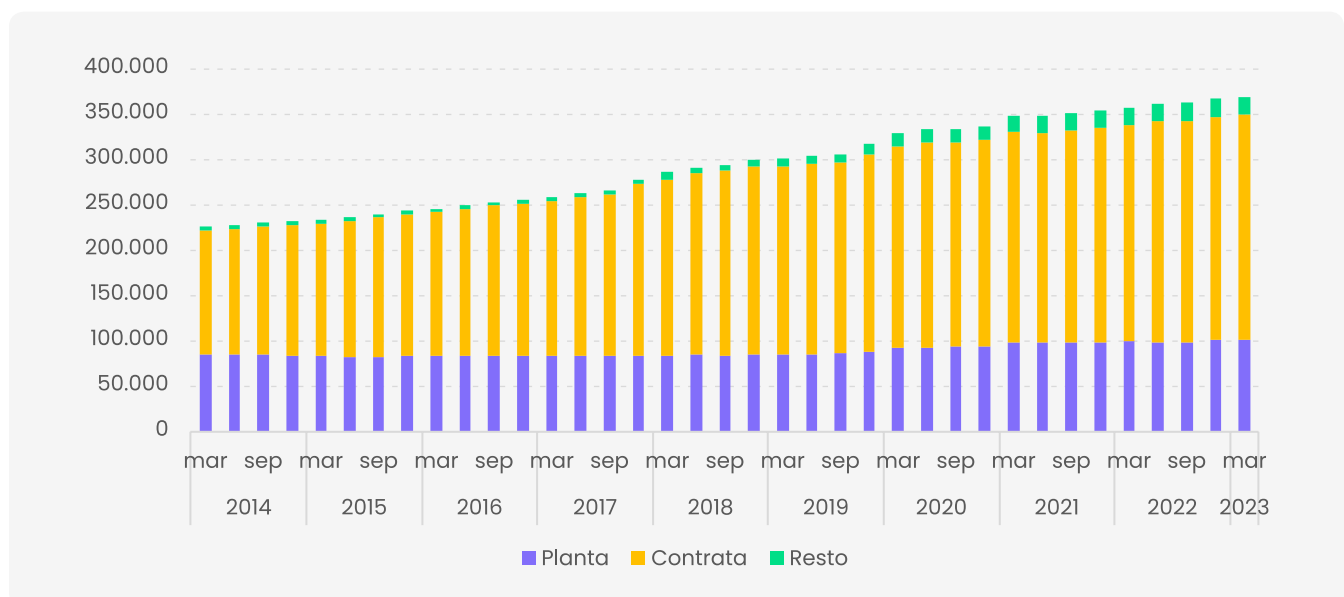
tercios del sector público a nivel de gobierno central está compuesto principalmente por funcionarios a contrata, que ingresan sin la necesidad de que se realicen concursos o algún filtro meritocrático (**Gráfico 6**).

Gráfico 4: Evolución de los regímenes contractuales de planta, contrata y resto. Marzo 2014 = 100.



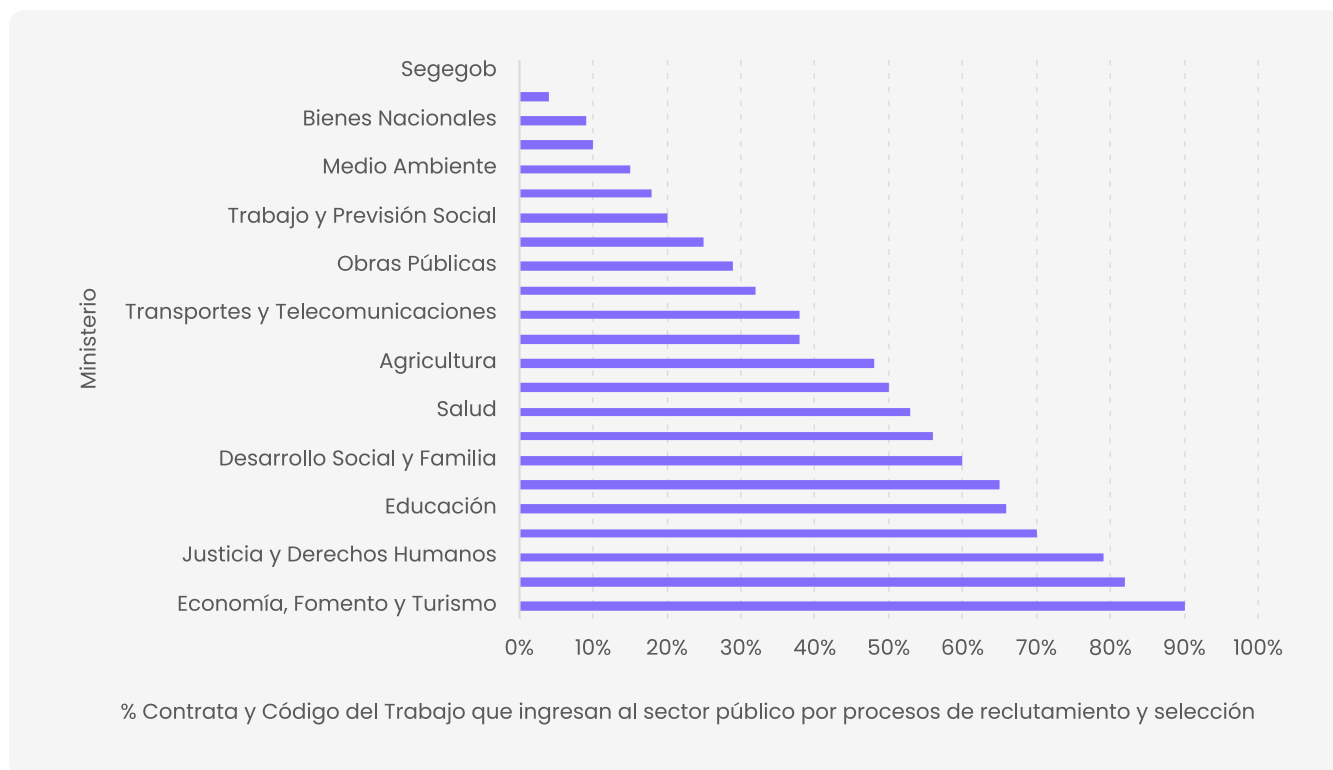
Fuente: Elaboración propia en base a Dipres (2023).

Gráfico 5: Distribución del personal en dotación del gobierno central, según calidad jurídica



Fuente: Dipres (2023).

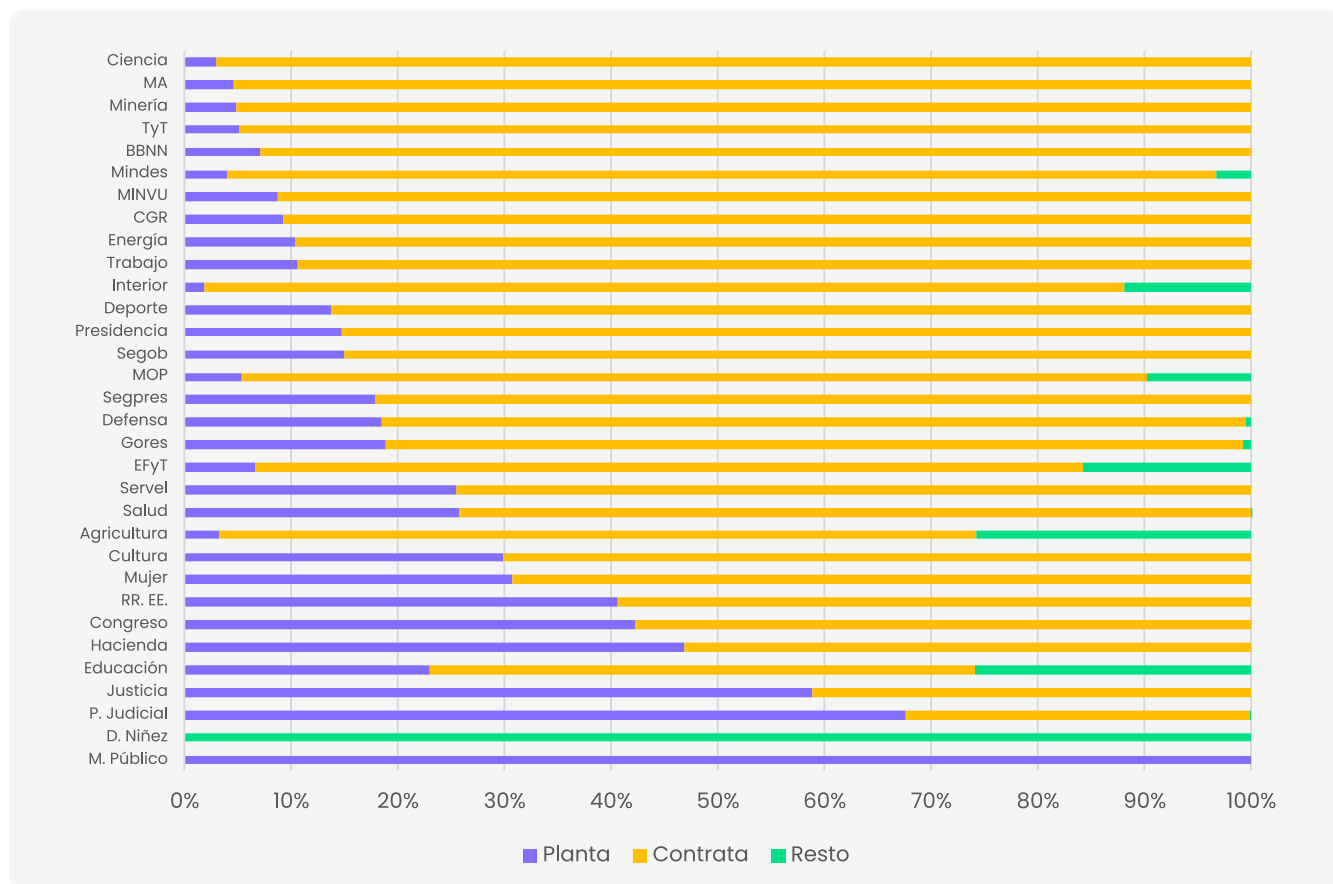
Gráfico 6: Utilización de procesos de reclutamiento y selección en contrata y Código del Trabajo



Fuente: Dirección Nacional del Servicio Civil (2021).

Al observar la distribución del personal en dotación del gobierno central, a nivel de organismos, llama la atención que en algunos casos los servidores a contrata superan el 90% de la dotación, como ocurre en el caso de la Contraloría y los ministerios de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Bienes Nacionales (BBNN), Desarrollo Social, Minería, Transportes y Telecomunicaciones (TyT), Medio Ambiente (MA) y Ciencia. De hecho, como se consigna en el **Gráfico 7**, en la mayoría de los organismos más de dos tercios de la dotación son a contrata, con la excepción de Relaciones Exteriores, Congreso Nacional, Hacienda, Educación, Justicia, Poder Judicial, Ministerio Público y Defensoría de la Niñez.

Gráfico 7: Distribución del personal en dotación del gobierno central en sus organismos, según calidad jurídica al 31 de marzo del 2023



Fuente: Elaboración propia en base a Dipres (2023).

La mayoría de los servidores a contrata se desempeñan bajo la dependencia del Ministerio de Salud. En efecto, de 248.153 funcionarios a contrata a nivel de gobierno central, 131.526 pertenecen al MINSAL, equivalente al 53%. Luego le sigue el Ministerio de Educación, con 28.538 funcionarios a contrata, lo que es igual al 11,5% del total de servidores a contrata del gobierno central³³. En tercer lugar, se encuentra el Ministerio de Justicia, con 11.574 servidores a contrata (4,6% del total). Y por último, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, con 10.940 empleados públicos a contrata, equivalentes al 4,4% del total de contrataciones del gobierno central³⁴. Por lo tanto, **el problema de los servidores a contrata que ingresan al Estado se concentra principalmente en el Ministerio de Salud, seguido por Educación, Justicia e Interior. Juntos poseen el 73,5% del total de servidores a contrata del Estado.**

33. Vale decir que esta situación no obedece únicamente a la Pandemia. Al observar el total de funcionarios de planta en 2011, se constata que el 47,5% se desempeñaba en el Ministerio de Salud.

34. Complementariamente, de 97.559 funcionarios de planta del gobierno central, el 45% se desempeña en el Ministerio de Salud, seguido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (16%), Educación (12%) y el Poder Judicial (9%). Con respecto a otras calidades jurídicas, de 20.237 que se desempeñan a nivel de gobierno central, el 72% se concentra en el Ministerio de Educación, seguido por el Ministerio de Agricultura (10%), Interior (7%), Economía (4%), Obras Públicas (4%) y Desarrollo Social y Familia (1%). El resto de las instituciones reporta valores inferiores al 1% del total de funcionarios desempeñándose en "otra calidad jurídica".

En respuesta a la irregular evolución de los servidores a contrata y la desprotección laboral en la que generalmente se encontraban los trabajadores a honorarios con más de dos años realizando labores “accidentales”, **los Tribunales de Justicia y la Contraloría fueron determinados por su propia vía las condiciones de vinculación laboral con respecto a estos funcionarios.** No obstante, si bien los dictámenes de la Contraloría General de la República mejoraron la protección de los funcionarios a contrata y honorarios, junto con evitar la extensa judicialización que se estaba produciendo por funcionarios desvinculados que demandaban al Estado, también rigidizaron la relación laboral del Fisco con estas calidades jurídicas. **Como consecuencia, los jefes de servicio presentan una mayor dificultad para desvincular a los funcionarios a contrata, al tiempo que se asimilaron a dicha calidad cada vez más honorarios. Así, hoy no existe un mecanismo único, transparente y en base al mérito para ingresar a trabajar al Estado de Chile. Al mismo tiempo, es muy difícil ser desvinculado tras haber ocupado el puesto por dos años o más.**

El problema de esta dinámica de empleo público es que deteriora el mérito en las contrataciones. A pesar de los avances de los últimos años en materia de administración, un 25% de los funcionarios recién ingresados al Estado (0-5 años) declara que fue reclutado sin un anuncio público y sin ningún procedimiento riguroso de selección. Asimismo, un 36% de los servidores públicos manifiesta que la ayuda de familiares o amigos dentro del sector público tuvo por lo menos alguna importancia para acceder a su primer empleo en el Estado. Un grupo significativo considera que sus conexiones personales (37%) o conexiones políticas (31%) tienen alguna importancia para ser promovidos a un mejor cargo. Por último, un 49% de los funcionarios públicos siente que su estabilidad se ve afectada por los cambios de gobierno³⁵. **Así, hoy se puede afirmar que el Estado de Chile todavía no cuenta con un sistema meritocrático de selección, promoción y retención de funcionarios públicos que permita asegurar estándares de calidad en la provisión de bienes y servicios, a pesar de que su norma establezca un sistema cerrado.**

La configuración híbrida del régimen contractual de nuestro país, por las características señaladas, limita las chances para desarrollar una carrera funcionaria por parte de los servidores y profundiza el problema de la falta de movilidad horizontal para los funcionarios públicos, ya que cuando un funcionario postula a otro cargo, de otra institución, pierde los años que ha trabajado.

35. Servicio Civil (2020).

3. Propuestas gobernanza y empleo público

3.1. GOBERNANZA DE LAS INSTITUCIONES QUE CUMPLEN FUNCIONES DE CONTROL

Para llevar a cabo sus funciones de acuerdo a los principios que rigen la potestad de inspección y sanción, las instituciones fiscalizadoras deben ser dirigidas de la forma más imparcial posible, ya que de lo contrario se arriesga el cumplimiento de la ley y protección de los derechos de los ciudadanos según el signo político del gobierno de turno. Así, para reducir la injerencia de los gobiernos sobre este tipo de cargos, proponemos:

- **Estructurar a las instituciones administrativamente descentralizadas que fiscalizan, emiten dictámenes, normas, instructivos y/o pueden sancionar, como organismos con autonomía legal y dirigidos por consejos.** Dicho cambio tiene por objetivo procurar que las decisiones de las instituciones que cumplen funciones de policía se rijan estrictamente por los principios de legalidad, objetividad, proporcionalidad y eficiencia, sean menos sensibles a los ciclos políticos y puedan organizar su labor en largo plazo y en beneficio de las personas.
- **Evitar la politización de la decisión de remoción de los jefes de servicio de las instituciones que cumplen funciones de control y aumentar la estabilidad de los cargos directivos.** Para ello, proponemos modificar el actual proceso de egreso involuntario de quienes presidan los consejos de las instituciones que cumplen funciones de policía, por uno en el que el Presidenta de la República deba solicitar al Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) la renuncia de algún jefe de servicio, recayendo en el CADP la decisión final. La desvinculación debe ser fundada en motivos como incumplimiento del convenio de desempeño o deficiente evaluación sobre hechos o aspectos relevantes y no sobre la confianza. Así también, proponemos que los nombramientos de directivos sean por una duración mínima de seis años, prorrogables por una sola vez.
- **Crear un sistema de evaluación de desempeño eficiente tanto por los consejeros de las instituciones que cumplen funciones de policía como para sus directivos de primer nivel.** Los sistemas de evaluación de desempeño no son lo suficientemente sensibles a la gestión real de los servicios. Por lo tanto, la transformación de las instituciones dirigidas unipersonalmente en servicios colegiados debe ser acompañado de un mejor sistema de evaluación de desempeño, con metas desafiantes y alcanzables a la vez de las que deban rendir cuentas.
- **Facultar al consejo indicado para inspeccionar el ingreso y desvinculación de los funcionarios de la institución, con el objetivo de elevar los estándares de probidad de estos servicios.** Dicha inspección será preventiva y tendrá por fin evitar situaciones de empleo irregular.

- **Dar a la Dirección Nacional del Servicio Civil la potestad de inspeccionar y regular los procesos de gestión y desarrollo de personas de todos los servicios del sistema.**
- **Aumentar la independencia de los jefes de I y II nivel jerárquico con respecto a los gobiernos en materias laborales.** En estos temas, el directivo de primer nivel jerárquico deberá responder ante al consejo directivo del organismo, en caso de poseer, o al Consejo de Alta Dirección Pública en caso contrario. En esta línea, proponemos que el directivo de primer y segundo nivel jerárquico posean mayores facultades para nombrar a través de concursos, promocionar en base al mérito, degradar, transferir o terminar el contrato de un funcionario, según razones fundadas y acorde a los derechos laborales, sin tener que responder al ministro, subsecretario o secretario regional ministerial. Con todo, los funcionarios que consideren injusta su desvinculación o transferencia podrán realizar sus reclamos a la una subdivisión de la DNSC.

3.2. EMPLEO PÚBLICO

El empleo público representa un problema estructural de nuestro sistema político, ya que en él se confunden los funcionarios de carrera con los asesores de gobierno. Esto se debe a la predominancia de los funcionarios a contrata y honorarios, que pueden ingresar al Estado sin la necesidad de que se realicen procesos de selección. En este sentido, proponemos:

- **Reformar el Estatuto Administrativo para terminar con la diferenciación de la calidad jurídica de planta y contrata, creando solo dos estamentos:** funcionarios de carrera y asesores de gobierno. Todo traspaso de funcionarios a contrata al nuevo régimen debe mantener el grado actual y régimen remuneratorio vigente.
 - **Funcionarios de carrera:** son aquellos que ingresan al sector público a través de un único sistema, para realizar funciones permanentes del Estado. Dichos funcionarios deben poder participar en concursos internos, tanto para ascender jerárquicamente, como para trasladarse a una unidad distinta de la misma institución, ubicada en otra comuna o repartición, o entre otros organismos, sin que pierda su antigüedad laboral.
 - **Asesores de gobierno:** son aquellos que cumplen funciones mientras dure el mandato presidencial. Estos funcionarios deben exceder el 1% de la dotación máxima autorizada en cada mes del año fiscal para la Administración del Estado. Tampoco podrán participar en los concursos de Alta Dirección Pública dentro del mismo servicio o en los que se encuentren supervigilados o relacionados con este. Además, no podrán ser Altos Directivos Públicos o directivos de segundo o tercer nivel jerárquico.
- **Establecer un mandato para que la ley defina un sistema único de ingreso en base al mérito,** con estándares exigentes y competencias para la función a la que se accede,

para así promover la eficiencia y asegurar la igualdad de acceso para todos los ciudadanos. En esta línea, se debe delimitar la omisión o elusión de concursos, tipificando esta acción como una falta grave al principio de probidad.

- **Regular el ingreso, promoción y desarrollo de la carrera, retiro y desvinculación de los funcionarios públicos sujetos a este sistema único de empleo público (terminado la diferencia entre planta, a contrata y honorarios), incluyendo a los funcionarios municipales.** El sistema debe velar porque prime el mérito, la profesionalización y la neutralidad política en todos los niveles.
- **Asimilar el Estatuto Administrativo al Código del Trabajo,** con el fin de lograr la igualdad en derechos laborales de los trabajadores, independientemente del sector en el que se desempeñen. Esto implica, a su vez, que el sector público debe competir con el sector privado en igualdad de condiciones, sin desatender las necesarias gratificaciones para retener talentos y promover la especialización de los funcionarios.
- **Transformar al Consejo de Alta Dirección Pública en un Consejo Autónomo del Servicio Civil,** que con una mirada transversal y de largo plazo esté a cargo de la dirección y administración superior de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC).
- **Adscribir al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) todos los cargos de primer y segundo nivel jerárquico, con el fin de que todo director de servicio sea elegido a través de un sistema transparente de concursos públicos y sea sometido a evaluación.** Actualmente 293 cargos no están adscritos al SADP, de los cuales 207 son de primer nivel y 86 son de segundo nivel jerárquico. En virtud del principio de meritocracia y el necesario profesionalismo que requiere el Estado, proponemos que todos los cargos directivos deban ser asignados por el SADP e incluir Convenios de Desempeño que permitan monitorear la labor de las jefaturas. Con todo, el Ejecutivo debe poder seguir eximiendo del mecanismo de selección de los altos directivos públicos hasta doce cargos de jefes superiores de servicio que se encuentren afectos al SADP³⁶.

36. Artículo trigésimo sexto bis (Ley N°19.882).

4. Bibliografía

- Bank for International Settlements. (2009). *Issues in the Governance of Central Banks*. Basel: BIS.
- Barros, E., Weber, A., & Díaz, D. (2018). Convenios de desempeño en la Alta Dirección Pública. Orientaciones de optimización como herramienta de gestión del desempeño. In I. Aninat, & S. Razmilic, *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización* (pp. 319-360). Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Bermúdez, J. (2011). *Derecho administrativo general*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- CAF. (2019). *Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción*. Colombia: Reporte Economía y Desarrollo.
- Chuaire, M. F., & Scartascini, C. (2014). *La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Consculluela, L., & López, M. (2007). *Derecho Público Económico*. Madrid: Iustel.
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2022). *Conoce más del Sistema de Alta Dirección Pública*. Retrieved Marzo 1, 2022, from <https://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-2/sistema-de-alta-direccion-publica/>
- Horizontal. (2021). *Banco Central de Chile: rol y autonomía en el nuevo escenario político*. Santiago: Horizontal.
- Horizontal. (2021). *Hacia un mejor Estado*. Santiago: Horizontal.
- Horizontal. (2021). *Transparencia y probidad en municipios y gobiernos regionales*. Santiago: Horizontal.
- Klitgaard, R. (1990). *Controlando la corrupción*. La Paz: Quipus.
- Leal, B. (2015). *La Potestad de Inspección de la Administración del Estado*. Santiago: Cuadernos del Tribunal Constitucional.

OECD. (2015). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. Ginebra: OECD.

Rajevic, E. (2018). La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo. In I. S. Aninat, & S. B. Razmilic, *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización* (pp. 408-432). Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Servicio Civil. (2020). *Encuesta Nacional de Funcionarios en Chile*. Santiago: University College London; Universidad de Chile; University of Nottingham; Roskilde University; Servicio Civil.

www.horizontalchile.cl
horizontal@horizontalchile.cl

 [horizontalchile](#)  [horizontalchile](#)  [horizontal_chile](#)  [Horizontal Chile](#)

 HORIZONTAL