



 HORIZONTAL

## Modernización del Estado

Un plan para restaurar la confianza y legitimidad  
ciudadana en nuestras instituciones

# Índice

1. Introducción: Un mejor estado para la ciudadanía .....	3
2. Ejes de acción .....	4
<b>2.1 Un mejor Estado desde la gestión de las Personas .....</b>	<b>4</b>
<b>2.2. Prioridades reflejadas en asignación de recursos fiscales .....</b>	<b>5</b>
Presupuesto Base Cero.....	5
<b>2.3. Combatir la desigualdad desde los territorios .....</b>	<b>6</b>
Educación .....	7
Consumo de drogas y alcohol.....	8
Delincuencia .....	9
Transporte y accesibilidad.....	10
Vivienda y calidad del espacio público .....	10
Pobreza y vulnerabilidad .....	11
Fondo común municipal.....	12
<b>2.4. Tolerancia Cero a los abusos y la corrupción .....</b>	<b>12</b>
Capacidad del Estado de prevenir y perseguir la corrupción .....	13
Estrategia Nacional de Prevención y Persecución de la Corrupción .....	15
Evaluación de las áreas pública y privadas con potencial de corrupción y de la capacidad del estado para intervenir en ellas. ....	15
Mecanismos para que quienes trabajan en el estado sean ejemplo en integridad. ....	15
Áreas relevantes a reforzar. ....	16
Fiscalía Nacional Económica .....	16
Consejo Nacional por la Transparencia: .....	16
Servicio Nacional del Consumidor:.....	17
3. Bibliografía.....	18

# 1. Introducción: Un mejor estado para la ciudadanía

Los cambios sociales representan nuevos desafíos para los Estados. Y es que cuando ocurre una variación o movimiento respecto los diversos factores que envuelven al mundo y la ciudadanía, es fundamental que estos sean capaces de abordar los cambios y reorientar y perfeccionar sus labores, en pos de no perder su legitimidad a través de mejores resultados ante las necesidades de las personas.

En este sentido, la actual crisis de confianza en las instituciones fundamentales de la democracia, da cuenta de un descontento generalizado, producto de la falta de respuestas a distintos requerimientos esenciales, que tienen directa relación con la posibilidad de acceder a una mejor calidad de vida. Así, con la poca eficiencia que han tenido los gobiernos respecto el gasto público<sup>1</sup> y la provisión de servicios de calidad, y con la poca capacidad que han tenido los gobiernos de cumplir sus promesas de campaña, no extraña que las personas no confíen en el aparato público<sup>2</sup>.

Siguiendo esta línea, las movilizaciones que hoy se viven en el país, son el reflejo de un Estado que no ha estado a la altura de su tiempo, en tanto no ha podido anticiparse a los problemas, ni otorgar soluciones eficientes y adecuadas para una ciudadanía cada vez más exigente, y con razón, pues las necesidades cambian, y los Estados deben adaptarse a dichas transformaciones, so pena de quedar obsoletos. Es así como la agenda de modernización del Estado se esgrime en pos de un mejor desarrollo de las funciones públicas, las cuales deben ser llevadas a cabo de manera eficiente y responsable. Esto, para que sus resultados, las políticas que apuntan a mejorar la vida de los ciudadanos, logren ser sostenibles en el tiempo, con una mirada que vaya más allá de la contingencia, a través de un esfuerzo que se haga tangible en el corto, mediano y largo plazo.

Por lo tanto, es fundamental que la ciudadanía se apropie del Estado, en el sentido de que lo sienta suyo, y vea en él un instrumento para su vida, y no un obstáculo o un enemigo. Para ello, se necesita una evolución de todas las aristas que lo componen. Esto no significa circunscribir la tarea de responder a las necesidades de las personas específicamente con esta acción, sino que es más bien el punto de partida para regresar la legitimidad que ha perdido.

En consecuencia, debemos trabajar en un Estado que disponga de herramientas adecuadas para otorgar servicios y bienes acorde a la dignidad de cada individuo y comunidad, respondiendo a sus preocupaciones a tiempo, y resguardando la seguridad y desarrollo individual de quienes carecen de recursos suficientes como para valerse por sí mismos.

Un Estado con esa cara, y no el que tenemos ahora, podría eventualmente hacer que la ciudadanía vuelva a confiar en sus instituciones y las funciones públicas, que se han visto desprestigiadas producto de los casos de corrupción; falta de transparencia; baja calidad de los servicios públicos; y una gran desigualdad de trato entre las comunas de mayores y menores recursos. No generar un desarrollo y las mejoras correspondiente al quéhacer del Estado, significaría no considerar la evolución de una historia y una sociedad, que hoy, pide urgentemente mejoras.

Es por ello que, a continuación, se abordarán algunos de los ejes que podrían conformar el primer paso respecto un programa que reconoce la urgencia de modernizar el Estado. Estos son: i) Un mejor Estado desde la gestión de las personas; ii) Prioridades reflejadas en la asignación de recursos fiscales; iii) Combatir la desigualdad desde los territorios; y, por último, iv) Tolerancia cero a los abusos y la corrupción.

<sup>1</sup> World Economic Forum, 2018. Al respecto, desde la perspectiva del uso del presupuesto, nuestro país se ubica entre el 50% de países con peor eficiencia del gasto público, cuyo costo es de un 1,8% del PIB (BID, 2018).

<sup>2</sup> En el "Informe Encuesta CEP 2016: ¿Malestar en Chile?", se expone: "La sorpresa parece provenir del hecho de que son gobiernos que, a pesar de impulsar agendas muy distintas, obtuvieron bajos niveles de aprobación ciudadana. Esto se une a una acelerada pérdida de confianza en diversas instituciones públicas y privadas que crea una sensación de desconcierto y preocupación por el futuro" (Beyer, H, 2016).

## 2. Ejes de acción

### 2.1. Un mejor Estado desde la Gestión de las Personas

El principal sustento de trabajo del Estado son las personas. No solo en cuanto a su rol para con la ciudadanía, si no por el número y calidad de trabajadores que ejercen diversas labores en él. Para el 2018, el total del personal ascendió a 367.581 en el Gobierno Central<sup>3</sup>, número que ha ido en constante aumento desde el 2011, con una tasa de crecimiento del 6,2% entre el 2018 y 2019, sin considerar el ingreso de recursos humanos a los Servicios Locales (Dirección de Presupuesto, 2019).

En esta línea, la gestión de personas en el Estado es un aspecto muy importante dentro del desafío de modernizarlo, pues la entrada de funcionarios y autoridades con o sin mérito para su cargo, impacta directamente tanto en la calidad de la provisión de los servicios públicos, como en la imagen que se proyecta hacia la ciudadanía, las organizaciones sociales e instituciones privadas. Así, si existe la percepción de que el Estado es un botín de los partidos políticos, la ciudadanía no confiará en él, e incluso tenderá a desprestigiar su función, bajo la lógica de que en realidad este no persigue el bien común, sino más bien busca obtener la mayor cantidad de cargos públicos para su facción o para sí mismo. De ahí la necesidad de una burocracia profesional y técnica, sin influencias políticas que deterioren su función.

Desde esta perspectiva, es importante observar el proceso de selección, ya que allí se revela la urgencia de modernizar el Estado desde el eje de la gestión de las personas. Al respecto, la mayoría de empleados a contrata u honorarios no ha pasado por un filtro que dé cuenta de si tiene o no mérito para ingresar a trabajar, lo que significa que gran parte de ellos han entrado por medio de algún contacto o, sencillamente, gracias al cuoteo político. Esto es particularmente relevante, considerando que más del 75%

de los trabajadores corresponden a este tipo de dotación<sup>4</sup>. En otras palabras, con las reglas que rigen actualmente la contratación, aproximadamente  $\frac{3}{4}$  del personal del Estado depende de la mera discreción de los contratantes.

Esto se debe a que no existe ninguna norma en el Estatuto Administrativo que exija un filtro meritocrático, especialmente para dicha calidad jurídica de trabajadores. Esto, a diferencia de los empleados de planta, para quienes sí se exige que pasen, al menos, por un concurso público en donde se evalúe su trayectoria y experiencia. Además, en cuanto al Sistema de Alta Dirección Pública, creado el 2003 como una forma de modernizar el Estado, solo se centra en la selección de cargos directivos, los cuales equivalen a un 2,2% de los trabajadores.

#### ***Mejorar la selección, para mejorar el Estado***

Por lo tanto, en temas de ingreso a la administración pública, se debe crear un sistema universal único, como concurso público, en donde la selección debe hacerse siempre en base al mérito. Para el área de desarrollo de los funcionarios, se debería simplificar el sistema de evaluación, priorizar la autoevaluación, y crear más instancias de diálogo con la jefatura, no solo para dar feedback, sino también para promover la innovación y participación de los funcionarios.

Además, los perfiles de cada cargo deben ser tales que permitan el desarrollo de carrera y la movilidad horizontal. Complementariamente, con el fin de proteger a los trabajadores ante la presencia de actos de corrupción, la desvinculación siempre debe ser fundada y con causales especificadas en el Estatuto Administrativo, mejorando así la transparencia del procedimiento. Con este tipo de medidas se logrará atraer nuevos talentos y expertos en las distintas materias, con el fin de captar capital humano que sea capaz desde desarrollar y aplicar desde políticas públicas, hasta llevar un mejor servicio en el día a día

<sup>3</sup> Dicho número no incluye a Senadores(as) ni Diputados(as).

<sup>4</sup> Este porcentaje fue obtenido según datos entregados por la Dirección de Presupuesto (2019), considerando el total de "Personal Fuera de Dotación", y el personal del la "Dotación", relativo a las calidades jurídicas de "Contrata" y "Otras calidades jurídicas".

## 2.2. Prioridades reflejadas en asignación de recursos fiscales

Las situaciones de crisis son, por definición, el momento para evaluar alternativas y priorizar medidas. Si cambian las circunstancias o los objetivos, lo lógico es reevaluar lo que hacemos. Si en algo nos hemos equivocado, lo primero es dejar de hacer lo que no sirve y potenciar aquello que creemos que debe concentrar nuestros esfuerzos. En este sentido, es fundamental mirar hacia adentro y partir por priorizar y reasignar los recursos que ya tenemos. Más de lo mismo no resuelve los viejos problemas y menos apunta a los nuevos requerimientos.

Para que se recupere la confianza de la ciudadanía, debe haber un adecuado uso de los recursos públicos, las que deben reflejar las prioridades y demandas de la ciudadanía. Al respecto, los presupuestos públicos son herramientas muy útiles de planificación, pues son esenciales para un adecuado control del gasto, en tanto permiten la correcta administración de este. Sin embargo, la metodología con la cual se construye el presupuesto de la Nación se realiza a base de un enfoque incremental. Esto quiere decir que las diferentes partidas presupuestarias que componen el proyecto de presupuesto toman como base el presupuesto del año anterior, y se ajusta generalmente al alza determinada según la regla del superávit estructural, sin analizar en profundidad las necesidades y pertinencias de las diferentes asignaciones.

### Presupuesto Base Cero

El desafío de modernizar el Estado requiere una reingeniería presupuestaria para el 2020, considerando que es fundamental volver a evaluar los énfasis en donde se realizarán los gastos, de manera de poder acoger y priorizar lo que la ciudadanía demanda. De esta forma, no solo se podría disminuir el descontento social, sino que además se permitiría un uso más eficiente de los recursos públicos.

Para ello se propone una metodología llamada “Presupuesto Base Cero” (PBC), la cual consiste en una serie de técnicas y procedimientos sistematizados, centrados en el análisis, partiendo de cero, que posibilita la evaluación anual de todos los programas y gastos de las diferentes entidades gubernamentales a base de la jerarquización de las necesidades (con metas y objetivos establecidos por plan), para tomar las mejores decisiones de distribución del presupuesto según el costo-beneficio asociado a cada medida. De esta forma se podrían reorientar los recursos con mayor efectividad, hacia los grupos o lugares que más lo necesitan.

En síntesis, los objetivos del PBC son i) aumentar el presupuesto en aquellas actividades prioritarias, manteniendo el gasto global, mejorando la distribución de los recursos a efectos de lograr un desarrollo y crecimiento económico sostenible en el tiempo; 2) revisar y examinar todas las asignaciones del presupuesto periódicamente, partiendo de cero, y sin considerar las variaciones del ejercicio anterior; 3) identificar los problemas resueltos (metas) y el presupuesto para sus soluciones; y 4) suprimir las actividades de baja prioridad (o repetidas) que no impactan sobre los resultados esperados.

Hoy en día, el presupuesto que se encuentra en tramitación arrastra diversos gastos que son injustificables si los comparamos con otros países, o que no han resuelto los problemas que aquejan a la ciudadanía, y, en consecuencia, aumentarlo periódicamente sin cuestionarlo sería, a nuestro parecer, un grave error. Por ejemplo, entre 2010 y 2019 el gasto público tuvo una variación real del 74,31% y, en ese mismo período, la población nacional creció un 11,97%. Es decir, el presupuesto creció 7 veces más que la población y los servicios otorgados por el Estado siguen siendo deficientes.

Dicha deficiencia en el gasto fiscal se puede observar en, por ejemplo, redistribución, sueldos en el sector público, educación y salud.

En términos redistributivos, la desigualdad de ingresos antes y después de las transferencias del sector público hacia los más vulnerables, disminuye el Gini de nuestro país en apenas 3 puntos porcentuales. Por el contrario, países que antes de redistribución son incluso más desiguales que Chile, logran, a través de las políticas fiscales, puntajes en el índice de desigualdad entre el 0,30 y 0,36. Esto quiere decir que tenemos un grave problema, no de poco gasto, sino de mal uso de los recursos públicos.

Esta información es complementaria a qué porcentaje de la recaudación fiscal se destina a financiar burocracia, donde en Chile es excesivamente alto en comparación con otros países. En efecto, el gasto fiscal destinado a empleados públicos es de un 21,09% del presupuesto de la nación, superando a Argentina (12,43%), Brasil (11,23%), México (11,69%), España (10,25%), Italia (13,56%), Francia (18,97%) y Suecia (9,26%) (Banco Mundial, 2018).

En el ámbito educacional, al Estado chileno le cuesta casi \$3 millones garantizar el derecho a la educación a un alumno de enseñanza básica o media que asiste a un establecimiento municipal. Si bien esta cifra ha ascendido en la última década, los resultados en las pruebas PISA no han sufrido variaciones significativas, por lo que es válido cuestionar si cómo se están utilizando los recursos se ha mejorado efectivamente la calidad en la educación, o si la estrategia es la correcta.

En el área de salud los problemas también son graves. Entre 2014 y 2018 el presupuesto del MINSAL creció un 42,84%, pero las preocupaciones de los usuarios no han mejorado. Por ejemplo, para diciembre de 2014, la lista de espera para consultas de nueva especialidad poseía 1.629.696 registros, mientras que en diciembre de 2018 alcanzaba la cifra de 1.801.937. Lo mismo ocurre con el total de retrasos de las Garantías de Oportunidad GES, que en diciembre de 2014 eran 8.053 y a fines del 2018 había registro de 7.593 demoras. Por lo tanto, si

el aumento de ingresos en el sector de salud no se ha traducido en una mayor capacidad de atención, quiere decir que hay un desorden en las prioridades, o que no se han colocado los intereses del usuario por sobre otros, donde lo principal debiese ser otorgar atención oportuna a los pacientes que, por lo general, son los más vulnerables o mayores de edad.

El PBC podría ayudar a transparentar todos estos gastos desfocalizados y reorientar las políticas a lo que ayude a la mayor cantidad de la población, tal como lo son las áreas de salud y educación, elementales para una vida digna.

Si bien ante esta crisis no hay soluciones unívocas, la señal es clara: no se han hecho bien las cosas, y es deber de la política cortar de raíz los graves problemas que se vienen arrastrando hace tiempo. Con esto el PBC, se podría mejorar el rol del Estado, en términos de utilizar mejor lo que recauda, ya que, si se insiste con inyectar recursos a un aparato público que no da resultados, o al menos no los esperados, el problema será mayor en el mediano plazo. De ahí la necesidad de hacer el ejercicio de cambiar la metodología y transparentar los gastos, con énfasis en las prioridades de la ciudadanía

### 2.3. Combatir la desigualdad desde los territorios

Chile, en tanto nación, es el marco geográfico, cultural, político y económico, en donde sus habitantes deciden, estudian, trabajan, y se relacionan con otros, bajo símbolos y rutinas adoptadas tácitamente a través de la imitación y la costumbre. Sin embargo, no todos los integrantes de esta sociedad tienen los medios suficientes para vivir saludablemente, ni han logrado referirse los unos a los otros como iguales en dignidad. Esto se debe a múltiples factores, pero uno fundamental, es que existen ciertas diferencias territoriales que limitan qué puede hacer y ser cada individuo. Dicha condición económica, expresada en el entorno, perpetúa ciertas relaciones de opresión,

diferencias simbólicas, culturales y políticas, que terminan por convertir a Chile en un país dividido en dos: uno modernizado y rico, y otro anclado en el subdesarrollo y pobre. Entre las razones de este escenario, debemos subrayar las insuficiencias del aparato político, que llevaron a la ausencia, poca provisión, o mala calidad, de bienes y servicios básicos para el desarrollo individual y comunitario.

Por lo tanto, el objetivo de buscar una justa equidad territorial, consiste en que cada integrante de la sociedad pueda acceder a bienes y servicios suficientes como para desplegarse como un igual ante el resto, no tener la necesidad de someterse relaciones sociales opresivas, y, en definitiva, ser el arquitecto de su propio destino. Esto implica que la distribución de bienes y servicios debe expresar, permitir y sostener relaciones de igualdad entre las personas. Para ello, el rol del Estado es garantizar que sus habitantes puedan acceder a bienes y servicios públicos de igual calidad, independientemente de su condición socioeconómica. Por el contrario, una distribución inequitativa de bienes y servicios públicos, en términos de cantidad y calidad, expresa un trato y estimación desigual hacia los ciudadanos tal, que no permite sostener relaciones de igualdad entre personas de distintas comunas y/o ingresos.

El desafío de esta sección es, por lo tanto, tomar en serio estas diferencias, en pos de la construcción de un sociedad más justa, integrada y democrática. Para ello, lo primero es reconocer ¿dónde se encuentran las diferencias más profundas entre comunas, tal que expresan un trato desigual de parte del aparato público? Una vez reconocidas estas diferencias, debemos responder ¿cómo que el Estado puede asumir un rol más activo en la construcción de espacios, bienes y servicios públicos que reconozcan el igual valor humano para todos los habitantes, independientemente de su condición económica? Es decir ¿Qué mecanismos

posee el sector público para abordar el desafío de construir una sociedad justa en términos territoriales, y cómo puede ser perfeccionada?

A continuación, nos referiremos a algunos indicadores de desigualdad municipal, y a una forma en la cual el Estado puede asumir un rol más activo en la construcción de espacios, bienes y servicios públicos que expresen un reconocimiento igualitario al valor humano de todos sus habitantes, a través de una mayor asignación de recursos al Fondo Común Municipal.

## Indicadores de desigualdad municipal

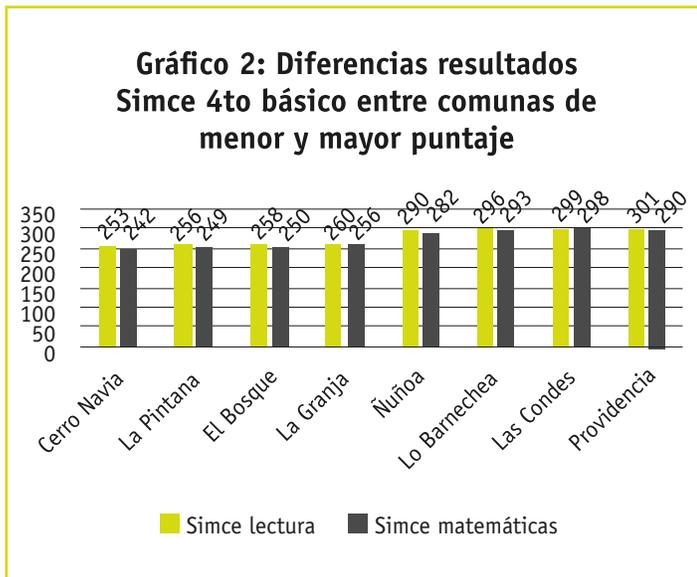
### 1.1 Educación

La escolaridad es una buena aproximación del capital humano más básico, en tanto expresa la cantidad de años que un niño o niña asiste a sus clases obligatorias a nivel secundario. Así, mientras las cuatro comunas con menor escolaridad en promedio no superan la educación media, las cuatro con mayor llegan incluso a tener educación terciaria. Ello implica que el capital humano está distribuido desigualmente, donde en Providencia, hay un 60% más de escolaridad que en La Granja (Gráfico 1).



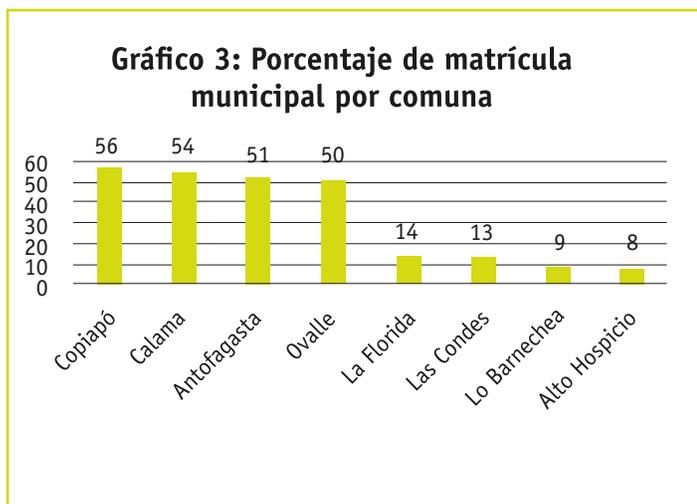
Fuente: Casen (2017).

Si observamos los resultados académicos a través del Simce, observaremos que la comuna de Providencia sobrepasa (en puntaje) en un 19% a Cerro Navia en "Lectura"; y Las Condes supera a la misma comuna en un 23% en matemáticas (Gráfico 2).



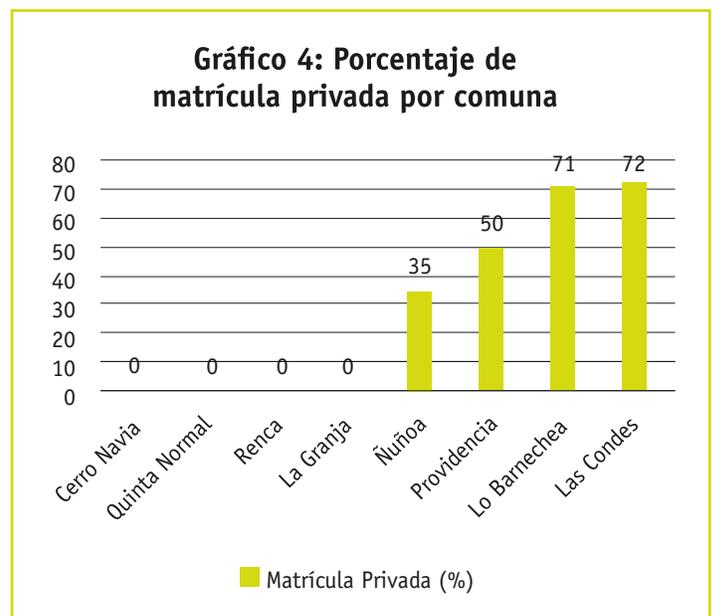
Fuente: Agencia de la Calidad de la Educación (2018).

Respecto a la cobertura en educación, mientras las cuatro comunas con más matrículas en colegios municipales superan el 50%, las cuatro comunas con menor matrícula en éstos no supera el 14% (Gráfico 3).



Fuente: Casen (2017).

Por otro lado, mientras en Cerro Navia, Quinta Normal, Renca y La Granja la matrícula en educación privada es de un 0%, en las Condes la matrícula es de un 72%. De hecho, Las Condes tiene más del doble (proporcionalmente) de matriculados en educación privada que Ñuñoa (Gráfico 4). Al respecto, sólo un 30% de los estudiantes de colegios municipales que dio la PSU a fines de 2018 quedó seleccionado en las carreras universitarias a las que postularon, mientras que el 79% de los alumnos que salieron de establecimientos privados que fueron admitidos (Mineduc, 2019).

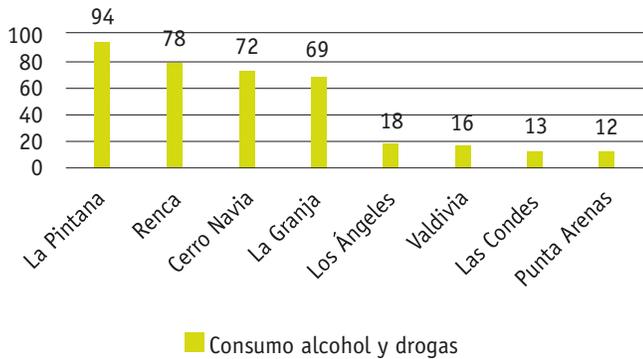


Fuente: Casen (2017).

## 1.2 Consumo de drogas y alcohol

En las cuatro comunas con mayor exposición al consumo, la tasa de gente que ha presenciado ingesta de drogas o alcohol, supera el 69%, mientras que en otras comunas, no se supera el 18% (Gráfico 5). Llama la atención el caso de La Pintana, donde un 94% de la población ha presenciado personas consumiendo alcohol y drogas en la vía pública, lo que da cuenta de una falta sorprendente de control público en la zona, así como de un ambiente inseguro.

**Gráfico 5: Porcentaje de personas que han presenciado consumo de alcohol y drogas en la vía pública**

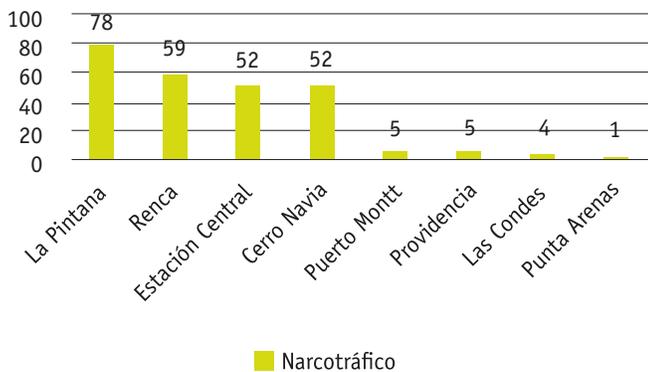


Fuente: Casen (2017).

### 1.3 Delincuencia

Adicionalmente, hay grandes diferencias entre cada comuna respecto a presenciar actos ilícitos como el narcotráfico. Por ejemplo, en Punta Arenas, virtualmente, la mayoría declara no haber visto actos de narcotráfico, mientras que en La Pintana, un 80% de la población sostiene haberlo presenciado (Gráfico 6).

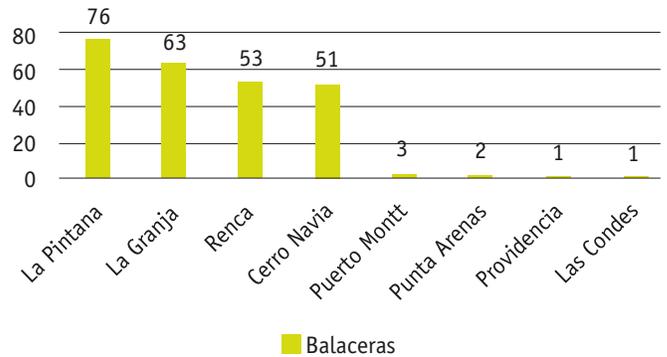
**Gráfico 6: Porcentaje de personas que han presenciado tráfico de drogas en la vía pública**



Fuente: Casen (2017).

Por último, hay comunas donde más del 50% de sus habitantes declaran haber presenciado balaceras, como la Pintana, La Granja, Renca y Cerro Navia, mientras que en Las Condes y Providencia, por ejemplo, sólo un 1% lo ha hecho (Gráfico 7).

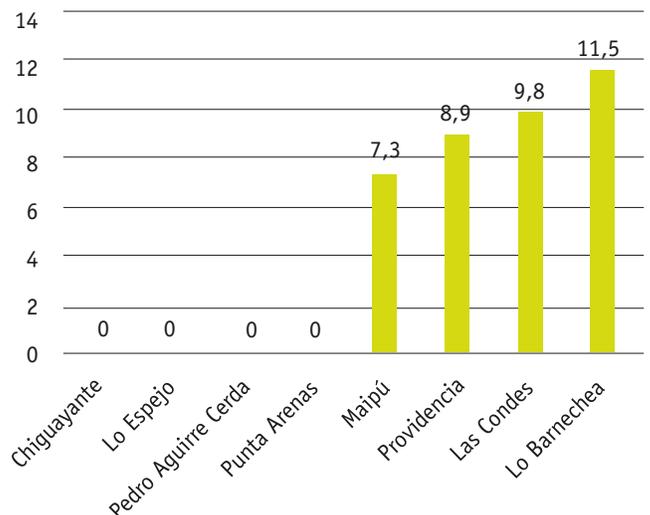
**Gráfico 7: Porcentaje de personas que han presenciado balaceras**



Fuente: Casen (2017).

A pesar de los números negativos en seguridad, la cantidad de guardias en las comunas más desprotegidas, como Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda, es sustancialmente inferior a Las Condes, Lo Barnechea y Providencia (Gráfica 8).

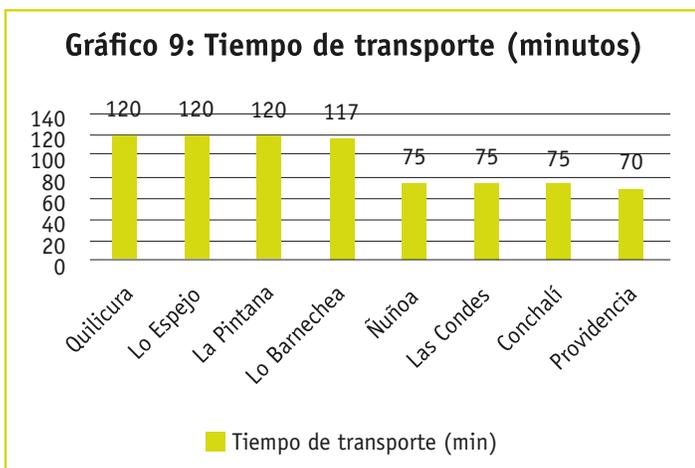
**Gráfico 8: Guardias Municipales cada 10.000 habitantes**



Fuente: Casen (2017).

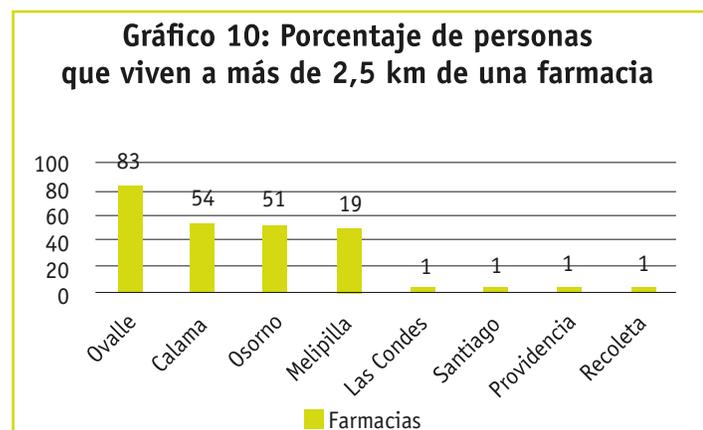
## 1.4 Transporte y accesibilidad

Si bien los datos muestran que casi todas las comunas poseen algún acceso al transporte público, existen grandes diferencias en relación a los tiempos de viajes. Por una parte hay comunas en las que el promedio de los encuestados se demora cerca de 2 horas en llegar a sus destinos; y en otras, hay quienes el tiempo de traslado no supera la hora con 15 minutos. En el extremo, los encuestados de Quilicura, La Pintana y Lo Espejo, se demoran casi el doble en llegar a su trabajo que los encuestados de Providencia (Gráfico 9).



Fuente: Casen (2017).

En las comunas con menor accesibilidad a una farmacia, más de la mitad declara vivir a más de 20 cuadras de una, donde en Ovalle un 83% más de los encuestados declaran vivir “lejos” de una farmacia (Gráfico 10). Por el contrario, en otras comunas menos del 1% vive lejos de una farmacia.



Fuente: Casen (2017)<sup>6</sup>.

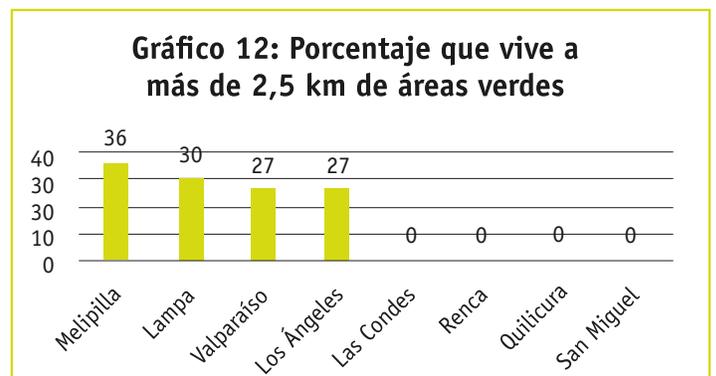
## 1.5 Vivienda y Calidad del Espacio Público

En las cuatro comunas con mayor déficit habitacional por cada 100 viviendas, faltan al menos 13; mientras que en las cuatro con menor déficit, se necesitan a lo más 4. Por ejemplo, Alto Hospicio tiene 9 veces menos viviendas que cada 100 de las existentes en Las Condes (Gráfico 11).



Fuente: Casen (2017).

Complementariamente, en las cuatro comunas con menor cercanía a áreas verdes, al menos el 27% declaró vivir a más de 20 cuadras de una; mientras que en las comunas con mayor cercanía, nadie declaró vivir a más de 20 cuadras (Gráfico 12).



Fuente: Casen (2017).

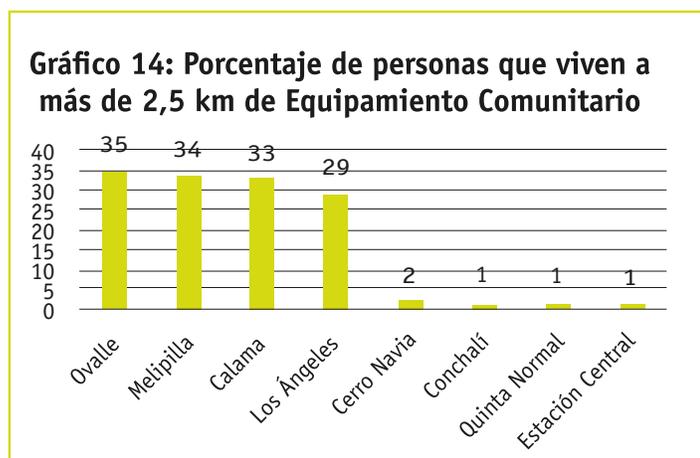
<sup>5</sup> Prácticamente todos los encuestados viven a menos de 8 cuadras de un servicio de transporte público.  
<sup>6</sup> Comunas con más de 100 mil habitantes donde sólo el 1% viven a menos de 2,5 Km: Ñuñoa, Independencia, Las Condes, Recoleta, Providencia

Por otro lado, de las cuatro comunas con menor cercanía a instalaciones deportivas, al menos el 22% de los encuestados declaró vivir a más de 20 cuadras de una; mientras que en las cuatro comunas con mayor cercanía, muy poca gente declaró vivir a más de esa distancia. Por ejemplo, en Ovalle los que declararon vivir a una distancia mayor a 20 cuadras fueron 35 veces más que en Quilicura (Gráfico 13).



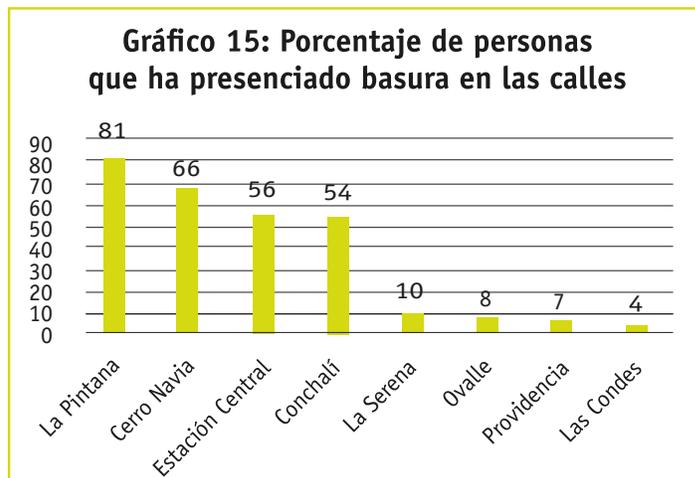
Fuente: Casen (2017).

Además, de las cuatro comunas que tienen una menor cercanía a equipamiento comunitario, al menos el 29% declaró vivir a menos de 20 cuadras de uno; mientras que en las comunas con mayor cercanía, esta declaración no supera el 2%. Así, en Ovalle, los que sostuvieron vivir a más de 20 cuadras de equipamiento comunitario, superan 35 veces a quienes declararon esto en Estación Central (Gráfico 14).



Fuente: Casen (2017).

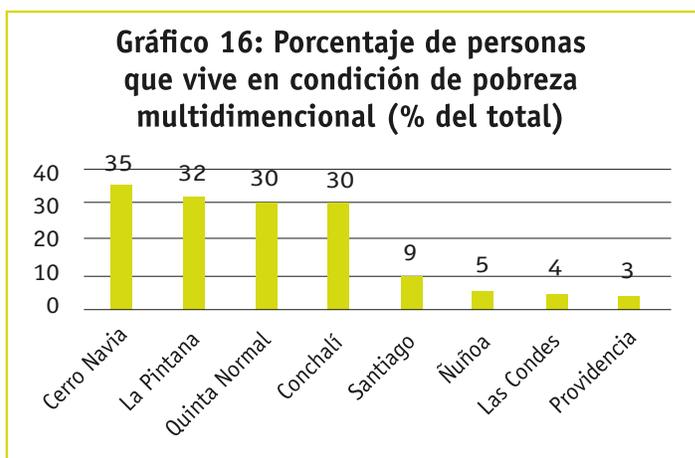
Por último, respecto la pregunta de cuántas veces han presenciado basura, en las cuatro comunas en donde más se vio, más de la mitad de los encuestados declaró presenciar muchas veces o siempre; mientras que en las cuatro comunas donde menos se presenció, menos del 10% declaró ver basura muchas veces o siempre en la calle. Así, en La Pintana se declaró haber presenciado basura 20 veces más que en Las Condes (Gráfico 15).



Fuente: Casen (2017).

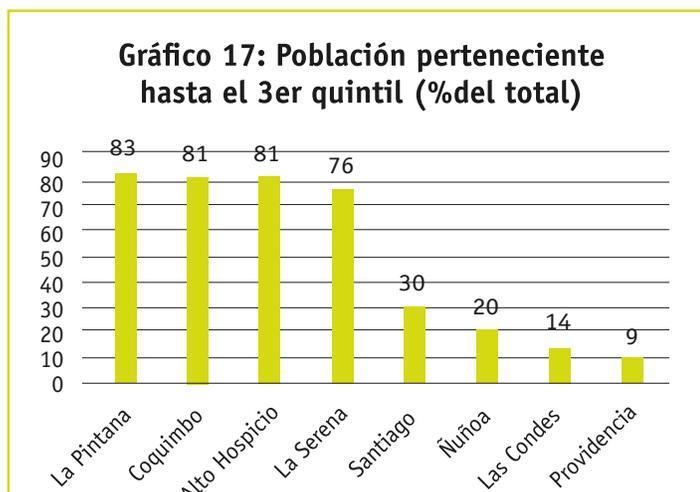
## 1.6 Pobreza y vulnerabilidad

En las comunas de mayor pobreza multidimensional, casi 1/3 de las personas encuestadas se encontraba en esta situación; mientras que en las comunas con un menor porcentaje, menos del 10% de los encuestados se declaró en dicha situación. En el extremo, los encuestados en situación de pobreza en Cerro Navia son más de 11 veces que los de Las Condes (Gráfico 16).



Fuente: Casen (2017).

Además, en las comunas donde se concentra la mayor proporción de gente que pertenece hasta el 3er quintil supera más de 3/4 de la población, mientras que en las comunas de menor concentración, esta es menor a 1/3. En el extremo, la proporción de gente que pertenece hasta el tercer quintil en La Pintana es 9 veces más que en Providencia (Gráfico 17).



Fuente: Casen (2017).

### Fondo Común Municipal

Hacer cargo de los problemas expresados requiere modificar el Fondo Común Municipal (FCM) con miras a reducir la asimetría en el volumen y calidad de bienes públicos locales que los distintos municipios logran proveer a sus residentes. Esto podría lograrse por medio de un Fondo Común Municipal más progresivo de lo que es actualmente, mejorando así la redistribución hacia las comunas más desfavorecidas, considerando la cobertura de las necesidades y preferencias locales. Que sea progresivo quiere decir que debe aumentar la redistribución de comunas más pudientes a otras más vulnerables, con el fin de equiparar los bienes públicos a los que puede acceder la población, y así pueda desarrollarse de manera óptima, independientemente de su lugar de nacimiento. Para ello, es necesario fortalecer el Fondo, además de aumentar los aportes de las comunas con mayores recursos, debe existir un aporte de las rentas generales de la nación. Así también, debe haber prioridad a aquellas comunas que reciben viviendas sociales.

### 2.4. Tolerancia Cero a los abusos y la corrupción

De acuerdo a la Real Academia Española, en las organizaciones la corrupción es una “práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”<sup>7</sup>. Es decir, la corrupción es el abuso de una función, responsabilidad o situación de poder con el objetivo de obtener una ganancia personal. Como consecuencia del mismo, se produce una situación en la que priman los intereses de una o de un grupo de personas por sobre el bienestar común.

Ejemplos comunes de corrupción, tanto de parte de agentes del estado como del mercado, son la desviación de fondos públicos, las alzas ilegítimas de precios y la creación de ventajas ilegales para ciertos candidatos políticos, entre otros. En cada uno de estos ejemplos el bienestar de los ciudadanos se ve afectado por las prácticas de algunos individuos que logran capturar privilegios para si mismos.

En el largo plazo, cuando el abuso es sistemático y extendido, este lleva a que los ciudadanos pierdan la confianza en su estado y en las clases políticas y económicas, arriesgando a que se quiebre el pacto social en el que se basa la democracia. A su vez, la corrupción daña directamente a la economía, al introducir distorsiones en el mercado y desincentivar a la inversión, y al funcionamiento al estado, al crear incentivos para no trabajar por el bien común.

En el caso de Chile, el país se encuentra dentro de los países menos corruptos del mundo según el índice mundial de corrupción elaborado por Transparencia Internacional, y es el segundo a nivel latinoamericano<sup>8</sup>. Sin embargo, desde el 2014 el puntaje del país en el

<sup>7</sup> Real Academia Española.

<sup>8</sup> Transparencia Internacional, Índice de Percepciones de Corrupción 2018.

<sup>9</sup> CEP (2019).

mismo ranking ha decrecido, a la par que aumenta el porcentaje de la población que considera que la corrupción es uno de los tres principales problemas del país. Esto no es sorprendente, ya que en todos los últimos años se ha destapado al menos un escándalo de corrupción perpetrado por integrantes del mundo público o de las empresas

En efecto, desde el 2012 la sociedad ha sido testigo del estallido de los casos de colusión de farmacias, refrigeradores, navieras, confort y pollos por parte de las empresas avícolas y por parte de los supermercados, de delitos tributarios como el de Penta, de tráfico de influencias como el caso Caval, de los millonarios fraudes realizados por las cúpulas de carabineros y gendarmería, de financiamiento ilegal de la política y hasta de acusaciones de vínculos entre un partido político y miembros del narcotráfico. Todos ellos han empañado la imagen de las instituciones democráticas, generando una desconfianza de la sociedad hacia el sistema en general, dificultando su sano funcionamiento.

En este sentido, la modernización del estado y la reconsideración de su gasto es una oportunidad para disminuir al mínimo las fuentes de corrupción, dado que los abusos pueden involucrar un malgasto del dinero estatal, una disminución en su recaudación o externalidades económicas negativas para sus ciudadanos. Asimismo, para que el estado pueda cumplir su compromiso con la ciudadanía, este debe contar con su confianza, la que depende de su percepción sobre la corrupción. Es por ello que el objetivo de este trabajo es determinar las principales herramientas de las que dispone el estado chileno para combatir la corrupción, y proponer medidas para disminuir el riesgo de que casos como los señalados anteriormente vuelvan a ocurrir, los que desarrollamos a través de las dos siguientes secciones.

## Capacidad del Estado de prevenir y perseguir la corrupción

En esta sección describiremos los principales organismos con los que cuenta el Estado para prevenir y perseguir los abusos en el ámbito público y privado. Con respecto a este último, el abuso del mercado se refiere a cualquier acción que influya directa o indirectamente al mercado nacional y que caiga por debajo del comportamiento esperado de los agentes en él<sup>10</sup>. Existen tres categorías de este tipo de corrupción: i) el uso de información relevante para la toma de decisiones de los agentes, pero no disponible al público general, ii) la manipulación de los precios y/o volumen de los productos, y iii) la divulgación de información falsa o engañosa<sup>11</sup>. A éstas es posible agregar la vulneración de los derechos del consumidor o trabajador, cuando existen asimetrías en el poder que éste puede ejercer ante las injusticias que le atañan.

Por su parte, la corrupción política se entiende como la conducta de desviar reglas formales de parte de un individuo que ostenta de autoridad pública, con el objetivo de obtener ganancias privadas como riquezas, poder o status<sup>12</sup>. Ésta puede provenir de miembros de instituciones estatales, como en los casos del Ejército o Gendarmería, o de la relación entre miembros del Estado con el mundo privado y civil, como ocurriría en los casos del financiamiento ilegal de campañas políticas o del lobby a miembros de la administración pública.

En Chile existe una serie de organismos a cargo de prevenir y castigar los posibles abusos en el mercado, pero se podría afirmar que el Sistema de Defensa de la Libre Competencia en uno de los más relevantes. Éste se compone de dos instituciones independientes y autónomas: la Fiscalía Nacional

<sup>10</sup> Alcock, A. (2002).

<sup>11</sup> Cumming, D. et al (2009).

<sup>12</sup> Khan, M. (1996).

<sup>13</sup> Tribunal de la Libre Competencia (2019).

Económica (FNE), a cargo de investigar y acusar potenciales infracciones a las leyes relacionadas, y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, a cargo de juzgar los conflictos derivados de atentados a la libre competencia, y de determinar las indemnizaciones de los perjuicios correspondientes a las sentencias que dicte<sup>13</sup>.

La última reforma al Sistema de Defensa de la Libre Competencia, en el año 2016, incrementó las facultades de ambas instituciones para velar por el cumplimiento de sus objetivos. Entre sus nuevas atribuciones se añadió la de imponer multas correspondientes a las ganancias generadas por la infracción, o al 30% de las ventas de los productos y servicios asociados a la infracción. En caso de no poder determinar una de los anteriores, se le dio la posibilidad de imponer una multa de hasta 60.000 UTA (equivalentes a \$35.445 millones de pesos). Además, se le añadió la facultad de imponer penas de cárcel efectivas, de liberar de multas a las primeras empresas o individuos que colaboren con antecedentes para la investigación del caso (delación compensada) y de prohibir la asignación de cargos públicos por un periodo de cinco años<sup>14</sup>.

Además, existe el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), que es el organismo del Ministerio de Economía que responsable de proteger los derechos de los consumidores. Dentro de sus principales facultades se encuentran recibir los reclamos por parte de los consumidores, fiscalizar las prácticas comerciales y facilitar acciones legales en los casos en que se infrinja la ley.

Las otras instituciones relevantes que velan por el buen funcionamiento del mercado serían la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) y las superintendencias, entre las que destacan las de Pensiones y Salud.

En cuanto a los entes a cargo de fiscalizar y fortalecer la probidad de quienes trabajan en el estado, y de las relaciones entre éstos y agentes privados, la más importante de ellas es la Contraloría General de la República, que es un organismo autónomo e independiente que ostenta el rol de velar por que las instituciones públicas actúen dentro del marco de la ley, fiscalizando el ingreso y egreso de sus fondos, a la vez de la corrupción dentro de ellas<sup>15</sup>.

Complementando la función de la Contraloría, desde el 2008 existe el Consejo Nacional por la Transparencia (CPLT), que también es un organismo autónomo e independiente, pero tiene la misión de velar por el cumplimiento de la Ley N. 20.285 sobre el Acceso a la Información Pública. Ésta reconoce el derecho a las personas de acceder a cualquier información perteneciente a algún poder del organismo de la administración del estado, como los son las municipalidades, intendencias, gobernaciones, gobiernos regionales, etc., a las que se les impone la transparencia activa (publicación de información de organismos públicos de manera regular) y la transparencia pasiva (respuesta a solicitudes de información por parte de la ciudadanía)<sup>16</sup>.

Además de la Contraloría y el CPLT, el Sistema de la Alta Dirección Pública regula las contrataciones de los directivos de las instituciones del estado, y el Servicio Electoral de Chile regula la actividad de los partidos políticos y las elecciones.

Por otra parte, en los últimos años se han establecido regulaciones importantes para avanzar en la transparencia del Estado, y disminuir los espacios en él para la corrupción. Por ejemplo,

---

<sup>14</sup> Aydin, U. & Figueroa, N. (2016).

<sup>15</sup> Waissbluth, M. & von Wolfersdorff, J. (2018).

<sup>16</sup> Consejo para la Transparencia (2019a).

<sup>17</sup> Chile Transparente, (2019a).

<sup>18</sup> Gonzales, R., Sierra, L. & Szederkenyi F. (2016).

el 2014 se promulgó en Chile la Ley 20.730 para resguardar la transparencia en las actividades de lobby a órganos del Estado, con el objetivo de que las decisiones públicas se tomen para lograr el bien común. De esta manera, se registran y publican todas las reuniones, viajes y donativos entre los quienes trabajen en órganos del Estado regulados y particulares, entre otros. En caso de no cumplir la ley, al registrar información falsa o inexacta sobre la reunión, viaje o donativo, las multas para el particular van entre 10 y 50 UTM (equivalentes a \$492.290 y 2.461.50)<sup>17</sup>.

Conjuntamente, en el 2016 se introdujeron una serie de reformas a la regulación de la política. En cuanto a las campañas electorales, estas reformas apuntan principalmente a otorgar mayor transparencia, eliminar el financiamiento de parte de personas jurídicas y empresas, y a disminuir el aporte privado y el gasto total de las campañas electorales<sup>18</sup>.

### Estrategia Nacional de Prevención y Persecución de la Corrupción

Desde el regreso de Chile a la democracia, las regulaciones que se han realizado para abordar la corrupción en los ámbitos públicos y privados han surgido como respuestas a la contingencia, elaborándose en base a comisiones, y sin desarrollar una estrategia nacional para evaluar todas las áreas en las que pueden existir espacios para la corrupción. Así, las cuatro comisiones que han tenido el rol de proponer reformas desde 1990, han elaborado 375 propuestas, siendo la más reciente el “Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción” del 2015, más conocida como la “Comisión Engel”<sup>19</sup>.

Esta última comisión agrupó sus más de 200 propuestas en cinco áreas: Prevención de la Corrupción, Regulación de Conflictos de Interés, Financiamiento de la Política para Fortalecer la Democracia,

Confianza en los Mercados e Integridad, Ética y Derechos Ciudadano<sup>20</sup>. Sin embargo, a la actualidad, el Observatorio Anticorrupción de Ciudadano Inteligente y Espacio Público estiman un 63% de avance en la implementación de las propuestas, por lo que ni siquiera se han concretado a la totalidad las recomendaciones de la comisión más reciente<sup>21</sup>.

Es por ello que dentro del plan de modernización del estado se debe incluir, por primera vez desde que el país vive en democracia, una estrategia exhaustiva para diagnosticar todas las potenciales instancias de corrupción en los ámbitos privado y público. De esta manera se podrán modernizar también los organismos que ya tienen la misión de prevenir y perseguir abusos, a la vez de diseñar los nuevos organismos que sean necesarios.

### En el desarrollo de esta estrategia nacional contra la corrupción, se deben incorporar los siguientes elementos:

Se debe comenzar por realizar una evaluación rigurosa de todas las áreas del ejercicio del estado, de la relación del mismo con particulares y del mercado en las que existan potenciales instancias para la corrupción. Sobre las áreas que se determine que no se encuentran bajo la jurisdicción de ningún organismo a cargo de prevenir, perseguir y juzgar delitos de corrupción, es necesario tomar disposiciones para que entren bajo la jurisdicción de algunos de los organismos existentes, si correspondiera, o crear nuevos entes a cargo.

### 2. Mecanismos para que quienes trabajan en el estado sean ejemplo en integridad.

La percepción sobre la integridad de quienes trabajan en el sector público es la base sobre la cual

<sup>19</sup> Chile Transparente (2019b).

<sup>20</sup> Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015).

<sup>21</sup> Observatorio Anti-Corrupción.

se establece la confianza de la sociedad en su estado. Por tanto, éstos no pueden limitarse a no cometer delitos o a cumplir con los mínimos establecidos por la ley, si no que deben regirse por estándares que permitan que toda la sociedad perciba que el estado les provee de un contexto en el que prima el interés público por sobre el personal, y en el que las condiciones y oportunidades son las mismas para todos<sup>22</sup>.

### 3. Áreas relevantes a reforzar.

Sin desmerecer la necesidad de la evaluación exhaustiva de espacios públicos y privados para la corrupción, expuesta en el primer apartado, no se pueden obviar los diagnósticos que ya existen sobre aspectos relevantes a reforzar. A modo de ejemplo, un reporte de la OCDE publicado en marzo del presente año, señala que en Chile “el clientelismo, la baja calidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses, la informalidad del financiamiento político y las brechas en las regulaciones del lobbying pueden resultar en políticas sesgadas a favor de intereses particulares”<sup>23</sup>. Y si bien algunas de estas áreas han sido sujeto de reformas recientes, todavía quedan espacios para mejorar la fiscalización y persecución de delitos asociadas a ellas. A continuación señalamos algunas de las áreas y medidas sobre las que existen diagnósticos para implementar mejoras:

#### · **Fiscalía Nacional Económica:**

Ante la dificultad de calcular las utilidades percibidas de un delito que atente contra la libre competencia y los incentivos a abogar por la multa máxima cuando ésta sea menor al resultado de calcular las ventas o utilidades, Aydin y Figueroa proponen que se determine la multa exclusivamente en base al cálculo del 30% de las ventas relacionadas al delito.

A su vez, los mismos autores señalan que la posibilidad de criminalizar a los acusados de delitos de libre competencia implica un mayor esfuerzo en recolectar pruebas para cada caso, llevando a que existan incentivos para propiciar los casos que involucren delación compensada, dado que existiría una mayor facilidad para recolectar la evidencia. Esto produciría un sesgo en el tipo de delitos investigados, por lo que se deben implementar medidas que generen los incentivos a investigar casos en los que no haya delación compensada<sup>24</sup>.

#### · **Consejo Nacional por la Transparencia:**

Ferreiro et al. proponen que las empresas que gocen de monopolios legales, que por no enfrentar las presiones de la competencia tienen características de firmas estatales, también deban regirse por las leyes de transparencia.

Igualmente, proponen que aquellas empresas que provean de bienes o servicios del Estado deban publicar la información que les pertenece y sea del interés público.

Finalmente, los autores anteriores señalan que habría espacios para mejorar el acceso y presentación de la forma en la que se accede a la información publicada, y que es necesario avanzar en su estandarización, ya que varios entes estatales ocupan su propio formato<sup>25</sup>.

También es necesario fortalecer el cumplimiento de la ley por parte de los municipios, debido a que estos tienen un 70% de cumplimiento de ella, el cual es el menor índice de todos los organismos regulados<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> OCDE (2019).

<sup>23</sup> OCDE (2019), p. 99.

<sup>24</sup> Aydin, U. y Figueroa, N. (2016).

<sup>25</sup> Ferreiro, A., García, M., González, N., Hernando, A., Jaraquemada, M., Mora, R., Razmilic, S., Rivera, E. (2018).

<sup>26</sup> Consejo para la Transparencia (2019b).

## · Servicio Nacional del Consumidor:

La reforma del año 2018 a la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores dotó al SERNAC de mayores facultades fiscalizadoras, además de la facultad de interpretar las normas relativas a los derechos del consumidor y de proponer cambios en ellas. A su vez, la misma reforma aumentó las sanciones a los proveedores que no se acogieran a las normas<sup>27</sup>. Sin embargo, es necesario disponer de más instancias extrajudiciales que permitan llegar a acuerdos<sup>28</sup>, así como también de dotar al SERNAC de la facultad de imponer multas<sup>29</sup>. Estas medidas harían más expedito el proceso de reclamo para los consumidores, llevando a un aumento de las tasas de reclamo, y traduciéndose en mayores incentivos para que las empresas cumplan con la normativa

---

<sup>27</sup> Carey (2018).

<sup>28</sup> Moore, K. et al (2018).

<sup>29</sup> Espacio Público (2016).

### 3. Bibliografía

- **Alcock, A., 2002:** “Market Abuse”. *Company Lawyer*, 23, p. 142.
- **Aydin, U. y Figueroa, N., 2016:** “Carteles: propuestas para un combate efectivo a la colusión”. *Propuestas para Chile (1ra ed.)*, p. 87-120, Centro UC Políticas Públicas.
- **Banco Interamericano de Desarrollo, 2018:** “Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe pueden hacer más con menos”.
- **Carey, 2018:** Recuperado de: <https://www.carey.cl/se-publica-reforma-sobre-el-fortalecimiento-del-sernac/#:~:targetText=El%2013%20de%20septiembre%20de,dur%C3%B3%20m%C3%A1s%20de%20cuatro%20a%C3%B1os..>
- **Centro de Estudios Públicos, 2016:** “Informe Encuesta CEP 2019: ¿Malestar en Chile?”.
- **Centro de Estudios Público, 2017:** “Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado”.
- **Centro de Estudios Públicos, 2019:** “Estudio Nacional de Opinión Pública N. 83”.
- **Chile Transparente, 2019:** “Guía práctica de la Ley 20.730 que regula el lobby y la gestión de intereses particulares”. Recuperado de: <http://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2015/11/Gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-ley-20730-ESSBIO.pdf>
- **Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, 2015:** “Resumen Ejecutivo del Informe Final”.
- **Consejo para la Transparencia, 2019:** Recuperado de: <https://www.consejotransparencia.cl/inicio/que-es-la-ley-de-transparencia/#:~:targetText=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20la%20Ley%20de%20Transparencia%3F,poder%20de%20cualquier%20Instituci%C3%B3n%20P%C3%BAblica.>
- **Consejo para la Transparencia, 2019:** Recuperado de: [https://www.consejotransparencia.cl/municipios-bajan-4-puntos-porcentuales-cumplimiento-de-obligaciones-de-transparencia-activa-en-2018/.](https://www.consejotransparencia.cl/municipios-bajan-4-puntos-porcentuales-cumplimiento-de-obligaciones-de-transparencia-activa-en-2018/)
- **Cumming, D. et al, 2009:** “Exchange Trading Rules and Stock Market Liquidity”. *Journal of Financial Economics*, 99 (3).
- **Dirección de Presupuesto, 2019:** “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público 2011-2018”.
- **Espacio Público, 2016:** “Hacia una Sociedad sin Abusos: Propuestas para una Protección efectiva de los Consumidores”. *Memo de Políticas Públicas N. 1*.
- **Ferreiro, A., Garcia, M., González, N., Hernando, A., Jaraquemada, M., Mora, R., Razmilic, S., Rivera, E., 2018:** “Transparencia, Acceso a Información Pública y Gestión de la Información del Estado”. *Mesa de Trabajo del Centro de Estudios Públicos, Chile21 Espacio Público y Libertad y Desarrollo*.
- **González, R., Sierra, L. & Szederkenyi F., 2016:** “Puntos de Referencia: El financiamiento privado y la participación electoral”. *Puntos de Referencia CEP*, 42.

- **Khan, M., 1996:** “A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries”. IDS Bulletin, 27(2).
- **Moore, K., 2018:** “Propuestas Prácticas para Mejorar la Protección de los Consumidores”. Clapes UC, Documento de trabajo N. 56.
- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2019:** “La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019”.
- **Real Academia Española, 2019:** Recuperado de: <https://dle.rae.es/corrupci%C3%B3n>.
- **Transparencia Internacional, 2018:** “Índice de Percepciones de Corrupción”. Recuperado de: <https://www.transparency.org/cpi2018>.
- **Tribunal de la Libre Competencia, 2019:** Recuperado de: [https://www.tdlc.cl/nuevo\\_tdlc/que-hacemos/](https://www.tdlc.cl/nuevo_tdlc/que-hacemos/).
- **Waissbluth, M. & von Wolfersdorff, J., 2018:** “Reestructuración de la Contraloría General de la República”. Reflexiones de Valor Público.



# HORIZONTAL

contacto:  
[horizontal@horizontalchile.cl](mailto:horizontal@horizontalchile.cl)  
[www.horizontalchile.cl](http://www.horizontalchile.cl)

 Horizontal Chile

 horizontal\_chile

 horizontal\_chile

 horizontalchile