

 HORIZONTAL

# MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El desafío más importante  
de nuestra democracia

*Mayo 2020*



**Autores:**

**Alfonso España**

Cientista político,  
Investigador de Horizontal.

**Sebastián Izquierdo R.**

Economista y MPP,  
Director Ejecutivo de Horizontal.

**Alfredo Maira**

Ingeniero comercial,  
Investigador de Horizontal.

**Agradecimientos a:**

Isabel Aninat,  
Juan Carlos Said y  
Francisco León.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>4</b>
<b>1. UN ESTADO ACTIVO Y PERSONALIZADO: DE CARA AL SIGLO XXI</b>	<b>6</b>
1.1. Gestión de la cara humana del Estado	8
1.2. Impacto de las políticas en la vida real	12
1.3. Gobiernos corporativos	17
1.4. Control ciudadano sobre la acción estatal	18
1.5. Proyecto país y visión a largo plazo	20
<b>2. INTEGRIDAD DEL ESTADO: RECUPERANDO LA CONFIANZA DE LA CIUDADANÍA</b>	<b>23</b>
2.1. El rol de la información en la rendición de cuentas	25
2.2. Cuidar la democracia de los intereses particulares	28
2.3. Los problemas de la otra puerta giratoria y el lobby	31
2.4. Compras públicas	33
2.5. Obras públicas e infraestructura oportuna	35
<b>3. DESCENTRALIZACIÓN: MÁS ALLÁ DE SANTIAGO</b>	<b>39</b>
3.1. La aproximación de la toma de decisiones a las regiones	43
3.2. Buscando un solo Chile	46
<b>4. GLOSARIO</b>	<b>51</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>52</b>

# INTRODUCCIÓN

Los tiempos modernos han venido de la mano con la sofisticación de la labor del Estado, la cual abarca más tareas de mayor complejidad, muchas de las cuales han sido incorporadas de manera relativamente reciente a la discusión pública, tales como la preocupación por el medioambiente o la seguridad informática. Esto se inscribe dentro de un proceso democratizador a nivel mundial, el cual apunta a construir sociedades más abiertas, exigiendo al sector público un mejor contacto, así como también un trato más humano y una mayor sensibilidad de su parte respecto a los problemas sociales.

De esta manera, se ha hecho patente la necesidad de, no solamente incorporar mayores niveles de técnica en la gestión pública, sino que también la de aumentar su transparencia y fortalecer las instituciones democráticas, lo que permitirá una conducción política más adecuada del aparato estatal y satisfacer de mejor manera las demandas que le son presentadas por la ciudadanía.

En efecto, en el último tiempo, se ha visto una explosión de exigencias por parte de la ciudadanía en Chile, muchas de las cuales difícilmente suponen algún grado de novedad, siendo problemas pendientes que se vienen arrastrando hace ya varios años y que han contribuido a la deslegitimación de las instituciones políticas. Lo anterior, junto con la situación de pandemia que se vive actualmente en Chile y el mundo, es el contexto en el cual surge la urgencia por modernizar el Estado, concepto que, si bien ha estado en la palestra nacional desde 1990, no había tenido nunca la relevancia que tiene el día de hoy.

Ciertamente, gran parte de la problemática que quedó expuesta tras las manifestaciones sociales tiene su origen en un Estado que no ha logrado estar a la altura de las exigencias ciudadanas, debido a que ha demostrado ser ineficiente en el gasto público; poco meritocrático en la asignación de sus puestos de trabajo; carente de una visión a largo plazo que logre trascender gobiernos e injusto en la distribución de bienes y servicios de calidad a lo largo del territorio nacional.

Considerando lo anterior, resulta paradójico que la tarea de la modernización del aparato estatal no se encuentre dentro de las prioridades del quehacer nacional. La poca relevancia que tiene el tema dentro de las encuestas es una de las causas por la cual pocos gobiernos lo han considerado como un área estratégica que requiera algún grado de urgencia; en efecto, el concepto de modernización resulta poco atractivo para la opinión pública, apareciendo como una discusión tecnocrática y compleja. Otro motivo es el hecho de que la implementación de un proceso de este tipo involucra altos costos políticos, al buscar reformas en el sector público cuyos resultados se podrían ver solo en el mediano y largo plazo. Así, no es de extrañar que el término se haya esgrimido principalmente como respuesta esporádica ante situaciones que han dejado expuestas las carencias e ineficiencias del Estado.

En contraste, la discusión por una nueva carta magna ha ocupado la mayor parte del espacio de debate. Ciertamente, una constitución mínima, en línea con los principios democráticos y liberales, permitiría sentar las bases de un Chile más moderno. Pero, para lograr avances reales, se requiere un esfuerzo adicional que logre afinar los mecanismos políticos.

Según Dahlstrom & Lapuente (2017), lo que más importa en materia de derechos sociales es la existencia de un Estado de calidad, es decir, uno que se rija bajo los paradigmas de la probidad y la transparencia; la meritocracia y la eficiencia; los consensos y la visión de largo plazo. Es esto lo que entendemos por un Estado moderno. En consecuencia, si bien su modernización no parece ser una de las prioridades de los chilenos, esta es ciertamente un elemento importante que permitiría mejorar la calidad de los servicios públicos, y así recuperar la legitimidad en las instituciones de Chile. Esto, considerando que el reclamo de la ciudadanía involucra incorporar mecanismos políticos que permitan mejorar las condiciones materiales de vida de la población, así como también eliminar de raíz las injusticias y los abusos que se han cometido en el país.

Lo anterior parece ser terreno de todos y de nadie al mismo tiempo, pues es difícil conseguir que los esfuerzos de modernización queden establecidos como una política de Estado, independiente de la administración de turno. Como consecuencia, su crecimiento ha sido inorgánico, siendo más bien una consecuencia de eventos puntuales que han generado polémica pública, careciendo la sostenibilidad que se requiere para su desarrollo efectivo.

En esta línea, urge lograr un acuerdo transversal y una hoja de ruta haga patente la necesidad de trabajar por este objetivo, y evite el uso del concepto de modernización para ganancias políticas personales; un acuerdo que permita trazar los lineamientos para fortalecer la democracia, recuperar la confianza de los chilenos en el Estado y poner a este realmente al servicio de las personas. Este es un deber moral, ya que es su responsabilidad entregar las herramientas para que los ciudadanos forjen su destino, como también lo es reducir la desigualdad producto de la gran disparidad de capacidades y oportunidades en Chile. Ciertamente, no es una labor fácil. Dentro del aparato público existen dinámicas que perpetúan las malas prácticas; pero también es una labor que no se puede seguir postergando y en la cual existe un amplio espacio de consenso.

En definitiva, hoy nos encontramos frente a grandes desafíos, y que requieren grandes acuerdos; el cambio climático, el envejecimiento de la población o la automatización que amenaza con la pérdida de miles de puestos de trabajo son solo algunos ejemplos. De manera más reciente, la crisis sanitaria y económica provocada por el Covid-19 ha supuesto una enorme presión al aparato público, poniendo a prueba su sistema de salud público, su capacidad comunicacional y las herramientas que este tiene para hacer frente a una recesión. De igual manera, la contingencia ha expuesto también las falencias del mismo Estado.

Así, si bien complejos de superar, estos desafíos suponen también una oportunidad para lograr implementar una serie de medidas que busquen lograr un país más justo, eficiente e integrado. Urge así cambios reales que vayan más allá de lo obvio, que sean realizados con responsabilidad y eficacia, que consigan devolver el Estado a las personas. Esto, sobre todo teniendo en consideración el aumento en el gasto público que se ha observado en los últimos tiempos. En la práctica, esto significa transparentar el quehacer público y entregar un mayor control ciudadano, lograr simpleza y celeridad en los procesos burocráticos, diseñar políticas públicas en base al criterio científico, característico de los tiempos modernos, lograr regulaciones más eficientes, así como también crear instituciones que sean política y económicamente inclusivas<sup>1</sup>.

En el presente documento, se aborda el problema de la modernización a través de tres ejes principales: **i)** Eficiencia, **ii)** Integridad y **iii)** Descentralización. El primer eje trata sobre la gestión del aparato estatal y el impacto de este en la ciudadanía; el segundo se refiere a la integridad del Estado, con el fin de promover políticas que aumenten la transparencia y usabilidad de los datos, el resguardo de la rentabilidad social en las compras y obras públicas, junto con buscar una disminución en el uso discrecional de los recursos públicos. Finalmente, en la sección de descentralización, se precisan las tensiones que existen entre el proceso de democratización y modernización, y de qué forma es posible dotar de mayor autonomía y recursos a las regiones sin caer en errores comunes en dichas transformaciones.

En cada uno de estos se realiza un diagnóstico de la situación actual y se proponen una serie de medidas que surgen de la convicción de que estas lograrán hacer de Chile un país más justo y próspero, un lugar en donde cada persona tenga las herramientas necesarias para construir el proyecto de vida que ella desea y buscar su felicidad.

1. Acemoglu & Robinson, 2012

A hand is pointing towards a laptop screen. The entire image is overlaid with a semi-transparent teal color. The background shows a desk with a laptop, papers, and a pen.

**1.**

**Un Estado activo  
y personalizado:  
de cara al Siglo XXI**

# 1. Un Estado activo y personalizado: de cara al Siglo XXI

El Estado moderno cumple funciones que van más allá del resguardo de la ley y la primacía del derecho. Este cumple también un rol de apoyo a las condiciones materiales de vida de las personas, sobre todo a aquellas pertenecientes a los sectores más vulnerables de la sociedad, con el fin de asegurar su dignidad y que estas tengan las herramientas suficientes para buscar su felicidad; para ello, se necesita lograr el mayor impacto posible con los recursos humanos y económicos a su disposición. Para Max Weber, además de la posesión del monopolio de la fuerza, el Estado moderno puede ser también caracterizado como una empresa de dominio que requiere administración continua<sup>2</sup>. De acá surge su concepto de burocracia, el cual el autor entiende como una forma de organización humana basada en reglas impersonales y racionales, que garantizan el máximo desempeño en el cumplimiento de sus objetivos.

En Chile se ha realizado un esfuerzo por lograr que las funciones estatales operen de una manera que pueda responder eficazmente a los problemas de la sociedad contemporánea. Se han instaurado medidas que velan por el buen desempeño de las personas y la puesta en práctica de políticas adecuadas. Efectivamente, es posible decir que existe una intención por lograr perfeccionar el aparato público.

Sin embargo, parece haber mucho espacio de mejora. Por ejemplo, pese a que el presupuesto público se multiplicó 3,25 veces en los últimos 20 años, superando los \$US 70.000 millones<sup>3</sup>, y que el número de funcionarios públicos pasó de 210.000 en el 2011, a 300.000 en el 2018, la percepción de la calidad de los servicios públicos se ha mantenido en niveles bajos. Esto quiere decir que el aumento presupuestario de estos no ha ido de la mano con su mejora. Además, la percepción de trato de los

empleados públicos por parte de los ciudadanos es igualmente insatisfactoria. En una encuesta publicada por el Consejo para la Transparencia<sup>4</sup>, un 84% de los encuestados considera que los funcionarios actúan de manera distante, y un 76% que recibe un mal trato. Incluso, un 71% dice que existe un trato discriminatorio en las oficinas públicas.

El punto anterior levanta dudas sobre la manera en que se están empleando los recursos públicos, así como también sobre el impacto en la vida de las personas que estos logran. En particular, se estima que alrededor de un 1,8% del PIB es mal gastado por el Estado chileno<sup>5</sup>, lo que constituye alrededor de un 9% de sus ingresos. Con respecto a la efectividad de su actuar, por ejemplo, de los 22 programas evaluados por la DIPRES el año 2018, solamente un 3% del presupuesto de estos fue destinados a programas bien evaluados, mientras que un 70% lo hizo a aquellos con evaluación mediana o baja. El MDS, por su parte, objetó técnicamente a 26 de sus 133 programas evaluados<sup>6</sup>.

En un momento en donde se está *ad portas* de inyectar mayores recursos al aparato estatal, cabe preguntarse sobre la manera en la que estos se utilizan. Si se busca maximizar el efecto que el sector público logra, urge hoy más que nunca la necesidad de su modernización. Frente a los cambios que se viven hoy en el país, tenemos la oportunidad de trabajar por tener un Estado que satisfaga de manera más efectiva y eficiente las necesidades de la ciudadanía, sobre todo las de aquellas personas de menores recursos.

Durante el presente capítulo, se exponen algunas áreas del Estado en las que se considera que existe un espacio de mejora. Estas son, según el orden presentado, la gestión de las personas del sector público, la

2. Weber, 1919.

3. Obtenido de [datosmacro.expansion.com/estado/gasto/chile](https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/chile).

4. Consejo para la Transparencia, 2018.

5. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

6. LyD, 2018.

evaluación del impacto de sus políticas, el gobierno corporativo de las empresas públicas y, finalmente, el control legal y presupuestario de su actuar. Además, se concluye con una breve sección que aborda de manera general la visión a largo plazo con la que el país debiese construirse y la necesidad de contar con políticas de Estado que mantengan su vigencia a través de las distintas administraciones.

## 1.1. Gestión de la cara humana del Estado

El Estado está, en última instancia, conformado por individuos que trabajan para que este pueda cumplir su labor de la mejor manera posible. En este sentido, desde la más alta esfera de la administración pública, hasta el cargo más sencillo, la correcta labor del Estado depende de la falible naturaleza del hombre. Aun así, se espera que sus resultados sean intachables. De acá surge la necesidad de la correcta gestión de la burocracia.

Esto no se debe solamente a la necesidad de lograr una mayor efectividad del sector público, sino que también se relaciona con la percepción que tienen los ciudadanos sobre el Estado; las personas son la cara visible de este y son con quienes interactúan al momento de hacer uso de sus servicios. Se expusieron anteriormente las cifras relacionadas a la mala percepción de trato de los funcionarios públicos; estas resultan preocupantes y señalan que, para recuperar la confianza ciudadana en las instituciones estatales, urge mejorar el lado humano del aparato estatal. A continuación, se tratan de manera breve ciertos elementos relacionados a la gestión del aspecto humano en la administración estatal, exponiendo su situación actual y la manera en que estos podrían mejorar.

### *Meritocracia: acceso, ascenso y desvinculación*

En la administración y dirección de los funcionarios públicos, la palabra meritocracia es clave. Esta consiste en un sistema de gobierno basado en el merecimiento y las capacidades de las personas, en contraposición a su estatus social, afiliación políti-



ca o riqueza económica. Como sistema, asegura que el talento humano esté asignado de la mejor manera posible, posicionando a cada individuo en aquel puesto donde genere mayor valor. Esto posibilita que la acción del Estado pueda cumplir tanto con el principio de eficiencia como con el de servicialidad de la mejor manera. Por esto es que la meritocracia cumple tanto un rol utilitario, al repartir el talento de manera eficaz, como un rol de prevención de abusos de poder, al evitar que los cargos sean designados en base a presiones políticas o sociales.

La principal normativa que rige la administración de la fuerza laboral del Estado la constituye el Estatuto Administrativo. Dentro de las distintas falencias que este exhibe, se incluye el hecho de que no exige de manera obligatoria un filtro de mérito para aquellos trabajadores que se desempeñen a contrata o mediante honorarios. Esta exigencia solo está estipulada para funcionarios de planta. Sin embargo, estos últimos son la minoría, constituyendo un porcentaje cada vez menor del total de trabajadores. Actualmente, el 70%<sup>7</sup> del total de los funcionarios corresponde a contrata. Considerando que estos no están obligados por estatuto a pasar por un filtro meritocrático para obtener el puesto de trabajo, cabe suponer que una porción importante de estos accedió sin pasar por un proceso de este tipo.

En efecto, una encuesta realizada a servidores públicos<sup>8</sup> revela la relativa precariedad de la meritocracia en el Estado. En primer lugar, el porcentaje de funcionarios que se enteró sobre la oferta la-

7. DIPRES, 2019.

8. Schuster et al., 2017.



## Remuneraciones

Un elemento clave dentro del manejo de las personas al interior del Estado resulta ser la remuneración de estos. Actualmente, un funcionario gana un 20% más que un trabajador de similares características que se desempeña en el sector privado; dicha diferencia correspondía sólo a un 1,5% en 1990<sup>9</sup>, lo que es reflejo del hecho que las remuneraciones del sector público “han tenido un aumento sostenido, por sobre el resto de la economía”<sup>10</sup>. Otras estimaciones calculan una brecha actual del 32%, incluso controlando por factores observables<sup>11</sup>.

Sin embargo, también es cierto que un premio al empleo público puede ser un incentivo a la integridad en las funciones de la burocracia, al volver la alternativa de un trabajo en el sector privado menos atractiva. Esto también puede ser explicado como un elemento motivacional para atraer al mejor talento disponible. De todas formas, si bien los empleados públicos se sienten relativamente satisfechos con su trabajo respecto a otros en la región latinoamericana, la relación desempeño/remuneración no es clara. Según la misma encuesta realizada a funcionarios públicos mencionada anteriormente, en una escala del 1 al 5, en donde 1 significa que no hay ninguna relación, y 5 que está completamente conectada, el vínculo percibido entre salario y desempeño, y entre salario y años de servicio, es, respectivamente de 2,43 y de 2,45. A su vez, la relación percibida entre salario y negociación colectiva es de 3,63, lo que es mucho mayor que las cifras anteriores. Esto revela que la percepción es que los salarios no dependen tanto del desempeño y la experiencia en el puesto, sino que más bien de mecanismos de negociación.

En cuanto a estrategias de incentivo, la principal es la de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), los cuales toman la forma de estímulo económico asociado al cumplimiento de objetivos estratégicos de los organismos. Sin embargo, pasados más de 20 años de

su puesta en marcha, estos se han convertido prácticamente en un componente más del sueldo fijo de los funcionarios públicos<sup>12</sup>. Durante el año 2019, por ejemplo, el 100% de las instituciones estatales logró la máxima bonificación por desempeño, siendo la segunda oportunidad en la que esto ocurre<sup>13</sup>. Así, al momento en que los objetivos no son cumplidos, la falta de estos bonos es vista más bien como un castigo, lo que influye en su satisfacción laboral y, eventualmente, en su desempeño. De esta manera, difícilmente los PMG están cumpliendo su función de incentivo.

Otro elemento de conflicto en materia de remuneraciones, y también de ascensos en cierta medida, es el mal sistema de ponderación de la experiencia de los trabajadores. Para poder optar a un aumento del sueldo, los organismos públicos requieren cierto grado de experiencia dentro del aparato público e, incluso, dentro del mismo organismo. Como consecuencia, muchas veces no se logra premiar de mejor manera a aquellos funcionarios que provienen del mundo privado o de otros organismos estatales.

**«La ley establece un sistema para los empleados públicos, tanto de planta como de contrata, que clasifica a estos en listas numeradas del 1 al 4 según su desempeño, en donde 1 es la mejor clasificación y 4 la peor. Sin embargo, este mecanismo entrega muy poca información. Sin ir más lejos, el porcentaje de empleados que se califican con nota 1 ha estado consistentemente sobre el 97%, por lo que realmente no se está señalando quienes son los que efectivamente hacen mejor su trabajo».**

## Medición del desempeño

La ley establece un sistema para los empleados públicos, tanto de planta como de contrata, que clasifica a estos en listas numeradas del 1 al 4 según su desempeño,

9. Fuentes & Vergara, 2018.

10. DIPRES, 2018.

11. Cerda, 2016.

12. Auad, 2017.

13. Obtenido de: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/macro/el-100-de-las-instituciones-estatales-logro-la-maxima-bonificacion-por/2020-04-20/113209.html>

en donde 1 es la mejor clasificación y 4 la peor. Sin embargo, este mecanismo entrega muy poca información. Sin ir más lejos, el porcentaje de empleados que se califican con nota 1 ha estado consistentemente sobre el 97%<sup>14</sup>, por lo que realmente no se está señalando quienes son los que efectivamente hacen mejor su trabajo. Parte de este problema es el hecho de que la nota esté relacionada directamente con la desvinculación del cargo; aquellos que obtienen nota 4 son removidos de manera inmediata, al igual que quienes son calificados con un 3 por dos años seguidos. En cuanto a los concursos internos, sólo pueden participar en ellos aquellos funcionarios que tengan nota 1 o 2. De esta manera, no es difícil pensar que existe una gran presión interna en los organismos estatales por no poner notas deficientes.

## ALGUNAS PROPUESTAS

- **Un Sistema Único de Admisión para asegurar la meritocracia.** Considerando que la mayoría de los funcionarios estatales -aquellos a contrata- ingresan sin la obligación de haber pasado un filtro de mérito, se necesita crear un Sistema de Admisión Único que funcione de manera transversal<sup>15</sup>. Los concursos deben ser públicos, especificando el perfil y el sueldo del cargo, así como también la experiencia y habilidad necesarias para este.
- **Movilidad horizontal para una asignación eficiente del talento.** Es necesario asignar los puestos de trabajo a quienes tengan la mejor capacidad para desempeñarse en ellos. Muchas veces, el talento se encuentra dentro del mismo Estado, en cargos del mismo nivel jerárquico. Por ello, la mejor solución no siempre consiste en ascender a un trabajador o incorporar a alguien externo al sector público; se recomienda incluir en la terna de los concursos públicos un mínimo de funcionarios que se encuentren trabajando en el mismo u otro servicio público que tengan un nivel igual o similar en la estructura jerárquica.
- **Desvinculaciones justas y transparentes para funcionarios a contrata.** Considerando que la mayoría de los empleados públicos trabajan a contrata, es necesario incorporar la figura de su despido en el EA, de manera que no quede sujeta a la jurisprudencia dictaminada por discreción de la CGR y la Corte Supre-

ma. En esta línea, se recomienda también considerar la implementación de un método de outplacement, que permita mejorar el clima laboral y reubicar de manera más fácil a la fuerza de trabajo desvinculada, salvo que esta desvinculación sea por sumario.

- **Evaluación del desempeño que provea información de valor.** Para lograr un sistema de evaluación que permita señalar a aquellos funcionarios que mejor realicen su labor, se recomienda eliminar el vínculo directo entre calificación y despido con el fin de eliminar las presiones interna que significan que en la práctica un porcentaje casi nulo sea mal calificado. En cambio, se debiese privilegiar una evaluación en 360°<sup>16</sup>, para así tener una noción integral del desempeño del funcionario dentro de su unidad de trabajo.

- **Un sistema más justo de remuneraciones.** Una de las causas de la percepción de injusticia en materia de remuneraciones resulta ser la heterogeneidad de estas, no condiciéndose con parámetros objetivos tales como la antigüedad en el cargo, la experiencia, el desempeño o las calificaciones. Se recomienda revisar la estructura de pagos del aparato estatal, con el fin de que cargos y desempeños similares obtengan remuneraciones también similares. En particular, los parámetros para asignar remuneración debiesen ser: 1) la permanencia y experiencia; 2) la capacitación (fuera del Estado); 3) el desempeño, y 4) la asignación propia asociada al cargo en cuestión.

En cuanto a la experiencia de los funcionarios, se debe ponderar de mejor manera la experiencia que estos tienen fuera del sector público, teniendo en cuenta que hoy se privilegia de sobremanera aquella adquirida dentro de este. De esta manera, se puede premiar el talento independientemente de dónde provenga este.

Finalmente, es necesario reformar los sistemas de incentivos como el PMG de tal manera que este no sea visto como una parte fija del sueldo, sino como efectivamente un premio al desempeño. Para lograr esto, es necesario asociarlo a metas cuyo logro sea asequible al mismo tiempo que desafiante.

- **Reconocer y regular el derecho a huelga.** A pesar de no estar reconocidas las huelgas del servicio públi-

14. CEP, Chile 21, Espacio Público & Libertad y Desarrollo, 2018.

15. Excepto para asesores y aquellos cargos nombrados por la ADP.

16. Waissbluth, 2016.

co, en la práctica estas sí tienen a lugar, extendiéndose a veces incluso más allá del plazo máximo estipulado en la ley para aquellas del sector privado. Se recomienda, entonces, reconocer la figura de huelga, adaptando la regulación a la realidad, pero limitando al mismo tiempo la extensión legal de esta a 15 días, que es aquella que rige para empresas privadas.

- **Atraer el talento al servicio público.** Se debe incorporar, como paradigma dentro del EA, el objetivo de atraer y fortalecer el talento en el servicio público, principalmente el de aquellos más jóvenes. En este aspecto, se debe fortalecer la flexibilidad laboral dentro de la burocracia del Estado, para que esté acorde a las nuevas dinámicas del siglo XXI. Además, es necesario promover una cultura de diálogo e innovación dentro del Estado, a partir de aportes de los mismos funcionarios que provengan de instancias de diálogo interno.

De manera más concreta, se recomienda asignar al SC la tarea de velar por la retención y captación de talentos, ofreciendo mejores posibilidades de flexibilidad laboral y crecimiento. En este aspecto, también es relevante la creación de programas que incorporen egresados de carreras técnicas y universitarias. Finalmente, se debe potenciar la sa-

tisfacción intrínseca del trabajo público como un servicio a la comunidad.

## 1.2 Impacto de las políticas en la vida real

El propósito de la burocracia y la administración del Estado es, en parte, aplicar las decisiones que ha tomado la autoridad en materias de políticas públicas e intervención estatal. Por este motivo, así como se debe asegurar la correcta administración de los recursos humanos, se debe controlar, de manera activa, la correcta ejecución de la acción estatal.

En este sentido, la evaluación del impacto de las políticas públicas, así como la determinación del cumplimiento de sus objetivos son elementos que deben estar absolutamente incorporados en su ciclo de planificación e implementación. Es fundamental que el Estado cuente con este tipo de información, tanto de carácter técnico y objetivo proveniente de estudios especializados, como de tipo subjetivo, proveniente de la percepción ciudadana. Esta información permite guiar el actuar del sector público de tal manera de lograr el mayor bien social posible. Por lo tanto, es vital contar con mecanismos que puedan proveerla.

### Caso 1: La desburocratización en la educación

La encuesta sobre educación de la OCDE, la TALIS, reveló que los sostenedores, profesores y directores de establecimientos educacionales gastaban desde un 40% a un 60% de su tiempo en labores administrativas, en desmedro de su principal tarea: mejorar la calidad de la educación.

Esto era el síntoma de procesos administrativos poco optimizados. Por ejemplo, cada establecimiento debía presentar más de 120 documentos a la Superintendencia de Educación, mucho de los cuales coincidían también con las solicitudes de otras instituciones. Otro ejemplo a modo de ilustración resulta ser, al momento de iniciar procesos burocráticos, la solicitud de documentos por parte de la Superintendencia que esta podía conseguir por sus propios medios.

Si bien se lograron implementar medidas para revertir dicho diagnóstico, este es parte de una realidad arraigada en el sistema educacional chileno. El marco legal de este ha ido generando una creciente carga administrativa no solo para los sostenedores, sino que también para el equipo administrativo de jardines infantiles y escuelas, incluso para los profesores de estas.

Si el objetivo de nuestro sistema es entregar una educación de calidad a los niños en Chile, cabe repensar la normativa al respecto y si, efectivamente, esta permite abocar los recursos a lo que realmente se necesita. Esta no es una lección que solo aplique al Ministerio de Educación; es posible extrapolarla a diversas áreas del quehacer nacional.

## Caso 2: Entrega de medicamentos a beneficiarios FONASA

Fonasa ofrece a sus beneficiarios un plan de salud único, que permite a sus beneficiarios estar protegidos a lo largo de toda su vida. Considera entre otras materias asistencias médicas, tales como consultas, exámenes, procedimientos diagnósticos y terapéuticos, hospitalización e insumos. A diferencia de los seguros de salud privados (Isapres), Fonasa ofrece cobertura en medicamentos para todas las patologías, agudas o crónicas, hospitalizado o ambulatorio.

Sin embargo, a pesar de la entrega por el estado de los medicamentos en la red pública, el gasto de bolsillo en salud el año 2012 representó 5,2% del gasto total de los hogares, donde destacan los medicamentos que se llevan un 38% del total, duplicando al ítem que le sigue<sup>17</sup>.

Actualmente existen dos vías para la entrega de medicamentos en la red pública: 1) En los Centros de Atención primaria y 2) en los hospitales públicos. El que se otorgue en uno u en otro, depende directamente del lugar donde se le prescribió el medicamento al beneficiario, no pudiendo centralizar entrega en un sólo lugar (consultorio u hospital) elegir un tercero distinto a estos dos (Ej: farmacia vecinal, comunal o cadena nacional).

¿Por qué el gasto en medicamentos representa un porcentaje tan relevante, si está financiado por el seguro y es entregado en la red pública de salud? Según la encuesta encargada por Fonasa<sup>18</sup>, en promedio los beneficiarios de Fonasa compran 3,8 medicamentos al mes y gastan 36 mil pesos. Así mismo el 90% de los beneficiarios que se atienden en consultorio u hospital declaran tener que realizar la compra de algún medicamento.

Las principales razones para que lo anterior suceda, según los resultados de la encuesta es porque en el 89% de los beneficiarios encuestados indican que los medicamentos no están disponibles, seguido por un 10% que indica que es más fácil comprarlo directamente en la farmacia, un 5% indica que pierde mucho tiempo y un 4% no confía en la calidad de los medicamentos que entregan en los consultorios<sup>19</sup>.

A modo de ejemplo, un adulto mayor que vive en la Región Metropolitana, y que presenta dos enfermedades

crónicas como hipertensión (controlada en consultorio) y artritis reumatoidea (de control en hospital). Sus médicos tratantes le indicaron medicamentos que debe consumir todos los días para mantener controlada su enfermedad. Deberá para estos, destinar dos mañana al mes, una en el hospital y otra en el consultorio, donde el medicamento no siempre estará disponible, en cuyo caso o no tendrá acceso a él o deberá pagarlo en una farmacia privada.

Como antecedente, actualmente con el convenio de precios preferentes que tiene Fonasa en la Región Metropolitana y en la Región de O'Higgins, un 85% de las personas que hicieron uso del convenio<sup>20</sup>, están inscritos en algún centro de salud de la atención primaria (o que equivale a 55.391 Rut únicos), quienes compraron en promedio 2,45 cajas de medicamentos gastando en promedio \$32.722. La pregunta que sigue es: ¿Cómo logramos ser más eficientes en la entrega de medicamentos desde la mirada del beneficiario?

Para hacer esta entrega más eficiente, debe utilizarse la red pública y privada de farmacias, descentralizando la atención, incorporando farmacias independientes, grandes cadenas y farmacias comunales, en forma adicional a farmacias de hospitales y consultorios. Un sistema de esta naturaleza, ha sido implementado en el Reino Unido, donde la receta prescrita en atención primaria u hospitales, es derivada vía electrónica a la farmacia de elección del paciente. Para esto se debe incorporar un sistema de receta electrónica, que sea enviada a la farmacia pública o privada de elección del paciente.

Esto permitiría reducir tiempos de traslado y espera para retiro de medicamentos, manteniendo la cobertura sanitaria y financiera actual.

En la actualidad las grandes 1.687 locales, mientras que las farmacias independientes llegan a 1.549. Las farmacias populares o municipales, en tanto, poseen 147 establecimientos.

Sumar estos establecimientos a la red de entrega de medicamentos, permitiría duplicar puestos de atención, pudiendo reducir sustantivamente tiempos de entrega de medicamentos y reduciendo tiempos y costos de traslado. No siempre farmacia más cercana es la del consultorio u hospital.

17. Benítez et al., 2019.

18. Plan de comunicación para Licitación de Precios Preferentes: Resultado de sondeos a beneficiarios y Plan de comunicación. IQVIA Chile, diciembre 2019.

19. Ídem.

20. Estadísticas uso de Convenio de Fonasa con Farmacias. División desarrollo Institucional (Fonasa), octubre 2019- enero 2020.

## Agencia Independiente de Evaluación de Políticas Públicas

En los últimos años, se han implementado en Chile distintos sistemas de evaluación y monitoreo de políticas públicas. En un principio, la DIPRES era el principal organismo encargado de evaluar *ex ante* y monitorear los programas implementados por el Estado. Posteriormente, con la creación del MDS y su Subsecretaría de Evaluación Social (2012), estas responsabilidades quedaron a cargo de estas nuevas organizaciones en relación a políticas sociales. Al respecto, el MDS debe, por ley, evaluarlas de manera *ex ante* y monitorearlas posteriormente. Para el resto<sup>21</sup>, la DIPRES sigue siendo la responsable. Ciertamente, se reconoce que ha habido avances notables en esta área. En efecto, Chile es considerado como un ejemplo para los países en desarrollo en cuanto a evaluación de políticas públicas se refiere<sup>22</sup>; no obstante, se considera que aún hay aspectos que pueden ser mejorados para que el país esté a la altura de los desafíos presentes.

Como acaba de ser mencionado, el MDS es el encargado de evaluar los programas de carácter social implementados por el Estado. Al respecto, cabe señalar el alto grado de sistematización con la que el organismo lleva a cabo esta labor. En su Banco Integrado de Programas Sociales (BIPS) se expone de manera exhaustiva el listado oficial de programas sociales del Estado, junto con su descripción y su monitoreo. Sin embargo, la profundidad del análisis de dicho monitoreo es limitada, restringiéndose principalmente a informar el cumplimiento presupuestario y el grado de avance de las metas establecidas de cada programa; las evaluaciones de impacto *ex post* en esta materia siguen estando a cargo de la DIPRES.

La DIPRES, por su parte, efectúa evaluaciones de manera menos consistente, siendo realizadas estas a solicitud del congreso en el contexto de la discusión del presupuesto anual. En el periodo 2012-2017, sus evaluaciones abarcaron solamente al 23% de las instituciones factibles de ser evaluadas y a un 56% del presupuesto acumulado total de carácter evaluable en dicho periodo<sup>23</sup>. La DIPRES tampoco apoya de manera sistemática a otras entidades estatales con el diseño de sus políticas públicas mediante evaluaciones *ex ante*. A pesar lo anterior, sí se debe mencionar que ha habido avances en este aspecto; desde un 0,7% del porcentaje del presupuesto nacional evaluado en el 2012 se pasó a un 7%. Se debe seguir avanzando en esta dirección, para que todo programa, nuevo o que haya sido sujeto a modificaciones importantes, sea evaluado, ya sea por la DIPRES o el MDS, según corresponda.

**«... un gran porcentaje de las evaluaciones realizadas por la DIPRES son calificadas con notas deficiente, situación que se repite año a año... se calculó que, en el año 2017, US \$290 millones se destinaron a programas mal evaluados».**

En cuanto al nivel de independencia con que se llevan a cabo las evaluaciones por parte de estos organismos, aquellas realizadas por la DIPRES son elaboradas por expertos independientes, quienes son elegidos por concurso público. No obstante, es la misma DIPRES,

dependiente del Ministerio de Hacienda, quien recibe y ratifica dichas evaluaciones. En cuanto a aquellas que son responsabilidad del MDS, es este mismo quien las elabora. De esta manera, debido a su dependencia del poder ejecutivo, todavía pueden existir espacios para eventuales presiones el sistema nacional de evaluación de políticas públicas.

Como ya se mencionó, un gran porcentaje de las evaluaciones realizadas por la DIPRES -respecto los PMS- son calificadas con notas deficiente, situación que se repite año a año. En un estudio de Libertad y Desarrollo

21. Los programas no sociales son aquellos implementados por: Ministerio del Interior y Seguridad Pública (con la excepción de SUBDERE y Subsecretaría de Prevención del Delito), Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (excluyendo el Servicio Nacional de Menores), Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Agricultura (excluyendo la Corporación de Desarrollo Forestal), Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Minería, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Ministerio de Energía; demás de la Comisión Nacional de Investigación Ciencia y Tecnología. Obtenido de: [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-111377\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-111377_doc_pdf.pdf).

22. CEP (2018).

23. DIPRES (2017) [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-168360\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-168360_doc_pdf.pdf)

llo<sup>24</sup>, se calculó que, en el año 2017, US \$290 millones se destinaron a programas mal evaluados. La principal causa de esto, según dicho estudio, radica en que los planes no son vueltos a evaluar una vez implementadas las medidas de mejora. Esto conlleva a que no se cuente con información oportuna que permita determinar si el programa logró convertirse en una política efectiva o no. En cuanto a programas sociales, el año 2018 un 20% del presupuesto de estos fue asignado a programas objetados técnicamente por el MDS<sup>25</sup>. Esto va en línea con la escasa apropiación de los resultados de las evaluaciones de los resultados, acusada por Irrázaval et al. (2020), por parte de los organismos evaluados.

Relacionado a la materia de asesoría y evaluación de políticas públicas, la Comisión Nacional de Productividad (CNP), creada por decreto de ley el año 2015, cumple una función similar, pero no idéntica. La CNP es una institución independiente, de carácter consultivo, dedicada al estudio y asesoría del gobierno en materias relacionadas con la productividad, teniendo la facultad de proponer políticas públicas. Su agenda de estudio se divide en aquellos temas encargados por el gobierno y aquellos que son considerados como importantes por la propia CNP.

Si bien el objetivo de la CNP es similar a la evaluación de las políticas públicas, su foco es distinto, a saber, analizar situaciones en las cuales se pueda mejorar la productividad, con un énfasis en los procesos de inversión y regulaciones. Es decir, no está especializada en evaluar de manera íntegra el impacto y efectividad de las políticas públicas.

Otro elemento importante es la definición y delimitación de lo que se entiende como una política pública. Hay casos en los que el alcance de estas es

sumamente amplio, siendo compuestas por una multiplicidad de programas, lo que vuelve más compleja su evaluación al haber múltiples parámetros con los cuales evaluarlas. Por tanto, existe la necesidad de desagregar este tipo de políticas en elementos que puedan ser evaluados de manera simple y objetiva.

Como último punto, es necesario mencionar el grado de importancia con el que las recomendaciones de estas instituciones son tomadas en cuenta. La CNP asegura que, del total de sus propuestas, solamente un 24% tiene algún grado de avance<sup>26</sup>. Si bien estas no son vinculantes, la cifra resulta preocupante considerando que el valor de la CNP radica en que sus sugerencias sean puestas en práctica. Sucede algo similar con las evaluaciones de la DIPRES, en donde el grado de atención con el que sus recomendaciones son tomadas en cuenta, es cuestionable. Esto sugiere que la información producto de las evaluaciones debe ser utilizada de manera más intensiva tanto por las autoridades como en la discusión legislativa.

La falta de un organismo independiente; las pocas evaluaciones *ex ante*, así como el constante desempeño deficiente de los programas estatales, han llevado al consenso de la necesidad de un nuevo organismo dedicado específicamente a esta labor, cuyas recomendaciones sean tomadas con peso. Esta es una deuda pendiente ya que, a pesar de estar incluida dentro de los programas de Michelle Bachelet en el 2014 y de Sebastián Piñera el 2018, la propuesta no se ha concretado aún.

24. Libertad y Desarrollo, 2017.

25. Libertad y Desarrollo, 2018.

26. Obtenido de: [comisiondeproductividad.cl/2020/01/24/escuchemos-mas-a-la-cnp/](http://comisiondeproductividad.cl/2020/01/24/escuchemos-mas-a-la-cnp/)

### Caso 3: Transantiago, un ejemplo de mala política pública

Puesto en marcha el año 2007, el Transantiago fue creado como una solución al sistema de “micros amarillos” de Santiago. Fue diseñado con un componente subsidiario de carácter permanente y otro transitorio, el cual estaba planeado fuese reduciéndose con el paso de los años. Sin embargo, esto no ha sido el caso; al contrario, el Estado tuvo que desembolsar cada vez más recursos. En sus diez primeros años de existencia, se gastaron US \$6.000 para subsidiar su operación. Además, las evaluaciones de los usuarios

son sistemáticamente deficientes.

Como proyecto asociado, se estableció un fondo “espejo” que duplica los fondos destinados al Transantiago para financiar el transporte público en regiones. Esta regla de duplicación no obedece a ninguna razón técnica, sino a una de naturaleza política que no tuvo como objetivo mejorar el transporte nacional mediante criterios objetivos. Un subsidio debe ser evaluado por su propio mérito.

La implementación del Transantiago es el ejemplo de una política que, desde su inicio, tuvo falencias debido a la pobre de evaluación de su impacto social y a la manera centralizada con la que fue concebida, sin considerar la participación de todos los actores involucrados, como operarios y usuarios. Se puede decir que el principal problema fue su mal diseño, el cual desechó la información contenida en los an-

tiguos recorridos, fue modelado de manera dudosa y que contenía contratos extremadamente rígidos con los operadores, los cuales además ofrecían incentivos perversos. La autoridad estaba consciente de muchos problemas que habían señalado las evaluaciones, pero, aun así, estas no fueron tomadas con la suficiente consideración, implementándose el programa desde la discrecionalidad política.

## ALGUNAS PROPUESTAS

- **Un sistema de evaluación integral e independiente.** Considerando que la evaluación de impacto de políticas públicas se extiende más allá de la función central de la DIPRES, que es la gestión del presupuesto público, y que además esta depende del Ministerio de Hacienda, lo que puede prestarse para presiones políticas al momento de realizar una evaluación, se recomienda la creación de una agencia evaluadora independiente que reemplace a la DIPRES en esta función. La agencia deberá evaluar, entonces, de manera ex post el efecto de políticas que se hayan implementado de manera reciente o aquellas que hayan sido reformadas de manera considerable y realizar recomendaciones en base a dichas evaluaciones, las cuales deben ser vinculantes.

Además de evaluar las políticas ya existentes, la agencia deberá por ley, al igual que lo hace el MDS con el diseño de programas sociales, contribuir con el diseño de políticas públicas desde sus inicios con las instituciones encargadas a través de evaluaciones ex ante. Para lograr esto, se deben incorporar elementos necesarios para un estudio de impacto de alto nivel; horizontes y medidas claras de evaluación, que permitan el seguimiento de una política a través del tiempo, así como la comparación de esta respecto a otras.

- **Implementación efectiva de recomendaciones.** En base a las evaluaciones realizadas por la agencia evaluadora, esta debe elaborar una serie de propuestas que permitan mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas, las cuales deberían ser vinculantes para el organismo respectivo. Una vez se hayan implementado dichas recomendaciones, los programas han de ser nuevamente evaluados para determinar el grado de avance en la materia, en la línea de lo propuesto por LyD (2017).

- **Mayor evaluación ex post de programas sociales.** Se recomienda potenciar la evaluación ex post de los programas pertinentes al MDS, logrando llevar a cabo análisis más acabados para aquellos que resulten más complejos.

- **Desagregación de políticas públicas para una evaluación objetiva.** Tomando en cuenta la existencia de políticas que engloban un gran número de programas, dificultando su evaluación objetiva, se debe realizar una desagregación de estas en ítems que contengan objetivos claros para lograr determinar de manera certera el impacto de estos.

### *Sistema Integral de Evaluación Ciudadana*

Satisfacer demandas de la ciudadanía es el objetivo del principio del principio de beneficencia del Estado. Sin embargo, la percepción de este respecto los servicios públicos ofrecidos actualmente, puede diferir de las mediciones técnicas que haría el organismo evaluador. Por esto es importante, aparte de contar con evaluaciones de carácter técnico, conocer la opinión de las personas respecto a las políticas públicas que le afectan.

Hoy en día, se puede observar una ciudadanía cada vez más empoderada, consciente tanto de los problemas que le aquejan, como del actuar del Estado. Por este motivo, sus exigencias son cada vez mayores. La sociedad del siglo XXI exige un contacto más fluido con las autoridades, que le permita sentir que sus intereses y necesidades son efectivamente considerados.

Actualmente existe un esfuerzo por implementar un sistema que mida la satisfacción de los ciudadanos con respecto a los servicios públicos. Este se llama Portal de Satisfacción de Servicios Públicos, y se en-

cuentra al alero del Programa de Modernización del Sector Público. Sin embargo, el alcance de este mecanismo es limitado, estando suscritos a un pequeño número de ofertas estatales.

Ahora bien, es posible también llevar la consulta ciudadana un paso más allá, incorporando la medición no solamente la satisfacción y percepción de las personas respecto a los servicios públicos, sino también consultando las mismas preocupaciones, propuestas y prioridades. Esta información permitiría conocer de manera objetiva y sistemática las demandas de la gente hacia el Estado, proveyendo un insumo valioso para la agenda legislativa. Ejemplo de esto, es la línea de la consulta ciudadana implementada en la Unión Europea, propuesta por Emmanuel Macron.

## ALGUNAS PROPUESTAS

- **Lograr una medición efectiva e integral de la satisfacción ciudadana con los servicios públicos.** Se debe potenciar el Portal de Satisfacción ciudadana e incluir a todos los servicios del Estado que interactúan directamente con las personas, de manera que estos puedan ser evaluados por ellas. Esta evaluación debe realizarse de manera constante y periódica, incorporando medidas que permitan comparar de manera objetiva el desempeño entre servicios.

- **Consulta Ciudadana como insumo para la deliberación política.** Con el fin de conocer más respecto al parecer de la población respecto al quehacer político y guiar la deliberación política de mejor manera, se recomienda crear un Sistema de Consulta Ciudadana, de carácter público e independiente.

Este debe funcionar de manera periódica, y que incorpore el parecer de los chilenos respecto a los problemas que les aquejan y las políticas que debería implementar el Estado. Como producto final, los resultados de la consulta debiesen ser plasmados en un informe públicamente disponible, tanto para la ciudadanía como para legisladores.

## 1.3. Gobiernos Corporativos

Las empresas estatales (EP) pueden existir con distintos propósitos, los cuales incluyen el alcanzar objetivos industriales estratégicos, el manejo de monopolios naturales o bien la provisión de algún servicio que se considera necesario para el bienestar social. El Estado chileno, por su parte, es propietario de 33 empresas, 27 de las cuales son de su propiedad exclusiva, las cuales operan tanto en ambientes competitivos como no competitivos<sup>27</sup>.

Para el correcto funcionamiento de las EP, estas deben cumplir ciertas condiciones; al respecto, existen al menos dos paradigmas<sup>28</sup>. En primer lugar, aquellas que se encuentren en un mercado en el que existan más empresas, deben operar de tal manera de no afectar la capacidad competitiva de las demás a través de prácticas que se pueden considerar anti-competitivas como, por ejemplo, regulaciones disparadas o subsidios. El cumplimiento de esta situación en Chile es adecuado, principalmente porque estas prácticas están sujetas a la institucionalidad dedicada a velar por la libre competencia, la FNE y el TDLC.

En segundo lugar, para cumplir una EP el objetivo por la cual esta es creada, se requiere que esta opere, al menos, con cierto grado de autonomía del resto de la administración del Estado para que su labor no sea obstruida por presiones políticas. Esta condición es cumplida de manera menos satisfactoria. En efecto, hay un gran espacio a la discrecionalidad política en el asunto; el poder ejecutivo en Chile tiene la atribución de nombrar un gran número de puestos en los directorios de las EP, si bien estos deben ser ratificados por la CGR<sup>29</sup>. En CODELCO, por ejemplo, es el mismo presidente de la república quien designa a la mayoría de su directorio; él elige también al presidente del directorio de ENAP; en el caso de la ENAMI, es el mismo ministro de minería quien preside su directorio.

Finalmente, el grado de libertad con que las funciones de la EP son definidas también es un elemento vital para su funcionamiento. Ciertamente, en una economía social de mercado, el rol de las EP debe es-

27. OCDE, 2014b. <https://www.oecd.org/daf/ca/WorldBankCorporateGovernanceofSOEsinLASpanish.pdf>

28. Según Alberto Etchegaray, obtenido de: [espaciopublico.cl/directores-independientes-en-empresas-publicas-independientes-de-quien/](http://espaciopublico.cl/directores-independientes-en-empresas-publicas-independientes-de-quien/)

29. <https://lyd.org/wp-content/uploads/2017/07/SIL-45-Empresas-Publicas-y-la-Deuda-de-fortalecer-el-SEP-Mayo2017.pdf>

tar claramente demarcado con tal de que estas no se extiendan más allá de su propósito principal. Este rol está definido por ley al momento de crearse una EP, necesiándose quórum calificado en el congreso para que este pueda ser modificado. Además de esto, el mismo TC ha dictado fallos en el que, sustentándose en el principio subsidiario con el que el Estado chileno es concebido en la constitución, ha limitado la posibilidad de extender las funciones de las EP. Sin embargo, sin negar la necesidad de delimitar el actuar de estas, en una economía dinámica como la de hoy, es necesario que cuenten con ciertos grados de flexibilidad para operar de manera eficiente.

## ALGUNAS PROPUESTAS

- **Empresas públicas independientes.** Se debe avanzar hacia la independencia del directorio respecto al poder ejecutivo. Para ello, se debe despojar al presidente de la facultad de nombrar cargos en el directorio, dejando esta exclusivamente a la ADP. De esta misma manera, se debe eliminar la participación de los ministros dentro de ellos.

- **Mayor flexibilidad para empresas públicas.** Sin dejar de lado la importancia de delimitar de manera clara las funciones de las EP, se debe estudiar la posibilidad de incorporar mecanismos que permitan una mayor flexibilidad para adecuarse a mercados en constante cambio.

## 1.4 Control ciudadano sobre la acción estatal

A medida que el Estado va creciendo y sus labores se vuelven más complejas, la necesidad de controlar y monitorear su actuar es cada vez mayor. Frente a esto, se necesitan mecanismos que aseguren que este funcione dentro del marco de la ley, así como también que el presupuesto se cumpla según lo estipulado.

Al respecto, se estima que hay espacio de mejora. Si bien en el presupuesto nacional de los últimos años se ha incorporado un gran número de indicadores que proveen información sobre el desempeño del gasto público, todavía hay elementos que pueden



perfeccionarse. La CGR, por su parte, no ha tenido ninguna reforma que le permita adecuarse al mayor número de tareas que debe realizar hoy en día.

### Control Presupuestario

Tener un presupuesto construido de una manera correcta es vital para asegurar el gasto eficiente de los recursos públicos y mantener el control sobre la manera en que estos se gastan. Un buen presupuesto debe presentar los ítems de manera detallada e indicar los objetivos estratégicos que cada elemento busca lograr, de tal forma que no haya gastos que no se puedan relacionar a medidas precisas que se requieren para lograr las distintas metas<sup>30</sup>.

En Chile, no está claro que la elaboración del presupuesto nacional opere completamente bajo una lógica que siga criterios de eficiencia. Ciertamente, esta posee deficiencias e incentivos perversos. Prueba de ello es que, cada año, el presupuesto es elaborado en base al del año anterior. A partir de los recursos asignados el período pasado a cada partida, se determina si estos se le mantendrán, aumentarán o reducirán. Esto último es muy poco habitual. Generalmente, una partida se ve expuesta a la reducción de su asignación cuando esta no es gastada en su integridad. En cambio, si esta es completamente gastada, es posible que el presupuesto vea de hecho

30. CEP, 2018.

un aumento. Esto supone un desincentivo al ahorro dentro de la administración, que se ve puesto en práctica en diciembre de cada año, mes en el cual los organismos públicos gastan consistentemente un 50% más que en un mes normal. Esto, con el objeto de gastar todo su presupuesto asignado y no verse expuestos a recortes al año siguiente, lo que da lugar en la planificación del gasto estatal a lo que se llama inercia presupuestaria.

Otro elemento importante en la planificación resulta ser el nivel de desagregación con el que se detalla el presupuesto<sup>31</sup>. La necesidad de una desagregación adecuada radica en que esta permite tener un mayor control sobre el gasto al estar este de manera más detallada. En la actualidad, se considera que el nivel de desagregación del presupuesto chileno es insuficiente. Los ítems presentados en la sección de gastos resultan ser extremadamente generales, por lo que no se provee información cierta sobre en qué se están gastando específicamente los recursos públicos.

Finalmente, es necesario avanzar hacia un presupuesto que esté basado en los resultados que se esperen en cada partida<sup>32</sup>. Si bien es una tarea compleja, al no existir siempre una relación directa

entre el gasto y los resultados, si puede haber un número de factores que influyan en este, que se consideran como espacio de mejora. Para avanzar en esta dirección se debe abandonar la inercia presupuestaria que actualmente existe; es necesaria una reevaluación de las necesidades públicas y sus prioridades. A partir de ese ejercicio se debe construir un presupuesto que permita proveer los recursos necesarios para alcanzar las metas establecidas, medidas a través de índices de cumplimiento que son elaborados por la DIPRES.

### **Reforma a la Contraloría General de la República y al Consejo de Defensa del Estado**

A medida que las labores del Estado se vuelven cada vez más complejas, hay una mayor necesidad de revisar la legalidad de sus actos. Esto supone una presión para la CGR, quien tiene que emplear sus limitados recursos humanos en revisar cada año un mayor número de acciones administrativas, llegando a las 300.000 anuales<sup>33</sup>. Dada esta situación, cabe plantearse si los recursos de la Contraloría se están empleando de manera eficiente. Se cree que, al momento de reformar la CGR, dicha reforma debería tener como objetivo optimizar la gestión de este organismo y potenciar su agilidad operacional<sup>34</sup>.

#### **Caso 4: PBC: Acabando con la inercia presupuestaria**

El Presupuesto Base Cero consiste en una serie de técnicas y procedimientos sistematizados, centrados en el análisis, partiendo de cero, posibilitando la evaluación anual de todos los programas y gastos de las diferentes entidades gubernamentales a base de la jerarquización de todas 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 actividad 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, 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.

31. CEP, 2018.

32. CEP, 2018.

33. Biblioteca del Congreso Nacional. Obtenido de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1100905>

34. OCDE, 2014a.

Otro aspecto relacionado a la CGR, resulta ser la dependencia de la institución respecto a quienes ejerzan la dirección de esta. Dada la función que cumple, el actuar de esta institución debiese tener algún grado de consistencia en el tiempo, pero todavía existen espacios de discrecionalidad para el actuar de los contralores, pudiendo darse el caso de que existan contralorías que operen de manera distinta según quién esté a cargo de ellas.

Por otra parte, la institución encargada de la defensa y representación del Estado mediante acciones judiciales y extrajudiciales, el Consejo de Defensa del Estado (CDE), se ha visto limitado de recursos para realizar eficientemente su función frente a un número de reformas que han complejizado su labor.

## ALGUNAS PROPUESTAS

- **Un gasto público más transparente.** Se debe lograr un nivel de desagregación adecuado del presupuesto nacional, que permita especificar de manera más precisa a la ciudadanía de qué manera se distribuyen los gastos del Estado<sup>35</sup>. Esto no puede ir en detrimento de la capacidad del sector público para hacer frente a contingencias no previstas, por lo que esta propuesta debe ir acompañada de medidas necesarias para asegurar además la flexibilidad del gasto estatal.

- **Un presupuesto para las necesidades de hoy.** Es necesario abandonar la lógica de inercia en la elaboración del presupuesto. Para esto, se recomienda la elaboración de un presupuesto en base cero, que surja a partir de una a una evaluación exhaustiva de las necesidades y prioridades del país.

- **Sanciones ex post para aliviar la carga administrativa de la CGR.** Se estima necesario otorgar facultades a la CGR para que esta tenga una mayor capacidad sancionadora ex post. Esto incentivará las auditorías internas de los organismos públicos y aliviará la creciente carga administrativa que la Contraloría, haciendo uso más efectivo de sus recursos humanos.

- **Consejo Contralor para una CGR consistente en el tiempo.** Con el fin de evitar incongruencias en el actuar de la contraloría provocadas por el actuar de los distintos contralores, se debe estudiar la posibilidad de reemplazar esta figura por un Consejo Contralor que reduzca el margen de discrecionalidad.

- **Nombramiento independiente del Consejo Contralor y del CDE.** Dado el impacto político que tienen los puestos de dirección en la CGR y en el CDE, se recomienda que sus consejeros sean nombrados mediante un consejo independiente.

- **Un CDE con mayor capacidad.** Es necesario dotar de mayores recursos, tanto humanos como económicos, al CDE con el fin de que este pueda realizar satisfactoriamente su objetivo ante labores cada vez más complejas.

- **Mayor retroalimentación con los servicios públicos.** Con el propósito de agilizar las labores de tanto la CGR como el CDE, se necesita mejorar los canales de comunicación entre estos organismos y las demás instituciones del Estado.

## 1.5. Proyecto país y visión a largo plazo

La búsqueda del Estado por el Bien Común debe estar guiada por una visión país a largo plazo. Se necesitan objetivos claros, consensuados por la voluntad ciudadana, sobre los cuales trabajar. Estos son los referentes que señalan el avance que se ha logrado hacia la sociedad deseada y los que deben inspirar las acciones estatales que permitan avanzar en dicha dirección. Tener un proyecto país sobre el cual trabajar

«La búsqueda del Estado por el Bien Común debe estar guiada por una visión país a largo plazo. Se necesitan objetivos claros, consensuados por la voluntad ciudadana, sobre los cuales trabajar».

también debe permitir generar políticas públicas que sean consistentes entre ellas a través del tiempo.

35. CEP, 2018.

Sin embargo, en la realidad, el quehacer político está íntimamente relacionado con los vaivenes electorales y las administraciones de turno. Muchas veces, estas buscan modificar el trabajo que las anteriores han logrado y reemplazarlas con medidas que no conversan bien con aquellas implementadas en el pasado. Como resultado, se genera una inconsistencia intertemporal en la que el actuar del Estado no siempre apunta en la dirección del progreso deseado, sino que da vueltas en círculo de manera errática.

Ciertamente, en una democracia, la voluntad ciudadana y las mayorías pueden ir variando su parecer, significando el cambio de la postura política de los gobiernos y en su agenda legislativa. Sin embargo, no por ello deja de existir la necesidad de buscar consensos y acuerdos amplios de manera de establecer metas hacia las cuales todos puedan trabajar. Además, es posible argumentar que mu-

chas veces los cambios en la voluntad democrática no responden realmente a cambios en lo que la ciudadanía busca como proyecto político, sino más bien un rechazo a la manera con la que este se está buscando. En este sentido, es necesario trabajar en materias que realmente se condigan con la visión “de país” deseada.

Se necesita diseñar la administración del Estado de tal manera que sus funciones y labores ordinarias, es decir, aquellas no políticas, no sean dependientes del gobierno elegido de turno, lo que permitirá que la gestión estatal no esté sujeta a los vaivenes políticos. Además de la consistencia intertemporal de las políticas, las distintas áreas de la administración del Estado se deben coordinar entre sí, para que las políticas dentro del mismo gobierno tengan congruencia entre ellas y las metas planteadas.

### **Caso 5: Lección para Chile: neutralidad política en la gestión ministerial de Nueva Zelanda**

Nueva Zelanda es una pequeña democracia parlamentaria que, en muchos aspectos, es similar a Chile. Durante las décadas de 1970 y 1980, este era uno de los países no comunistas que gozaban de menores libertades económicas. Luego, al igual que Chile, experimentó un radical proceso de liberalización al que le siguió un espectacular crecimiento. Hoy en día, es una de las sociedades más prosperas y con mejor calidad de vida del mundo. ¿Qué lecciones se pueden aprender de su experiencia?

El poder ejecutivo en Nueva Zelanda es conformado por el conjunto de ministros. Su labor es decidir tanto la dirección como las prioridades de sus respectivos ministerios, no estando involucrados en la gestión de sus tareas cotidianas. Los ministros están, más bien, dedicados a determinar, promocionar y defender las decisiones políticas del ejecutivo<sup>36</sup>.

La gestión diaria y la implementación de estas decisiones políticas caen en la responsabilidad del director ejecutivo del ministerio y sus cargos relacionados, denominados oficiales (*officials*). Ellos son responsables, entre otras cosas, de apoyar al ministro en su labor a través de la implementación y monitoreo de sus estrategias, así como también de ofrecer consejos y asesoría.

A diferencia de la figura de la subsecretaría en Chile, los cuales son nombrados por el presidente, los oficiales en Nueva Zelanda deben ser políticamente neutros en su labor, debiendo desempeñarse en ella de la misma manera que con un ministro de cualquier sector político. En el Departamento del Primer Ministro y el Gabinete anuncian que “este principio de neutralidad política es central en la habilidad del servicio público para apoyar al gobierno actual y cualquiera del futuro”.

36. Obtenido de: [dpmc.govt.nz/our-business-units/cabinet-office/supporting-work-cabinet/cabinet-manual/3-ministers-crown-and-2](https://dpmc.govt.nz/our-business-units/cabinet-office/supporting-work-cabinet/cabinet-manual/3-ministers-crown-and-2)

## Caso 6: Política de Estado y el desafío del cambio climático

El aumento global de las temperaturas ha presentado, probablemente, el desafío más grande que han tenido que enfrentar los países en la era moderna. Para poner freno a la espiral de destrucción medioambiental en la que nos encontramos, los Estados alrededor han tenido que sumar sus esfuerzos y trabajar de manera conjunta en la solución del problema, estableciendo metas a largo plazo y cuyos frutos se verán en un futuro aún más lejano.

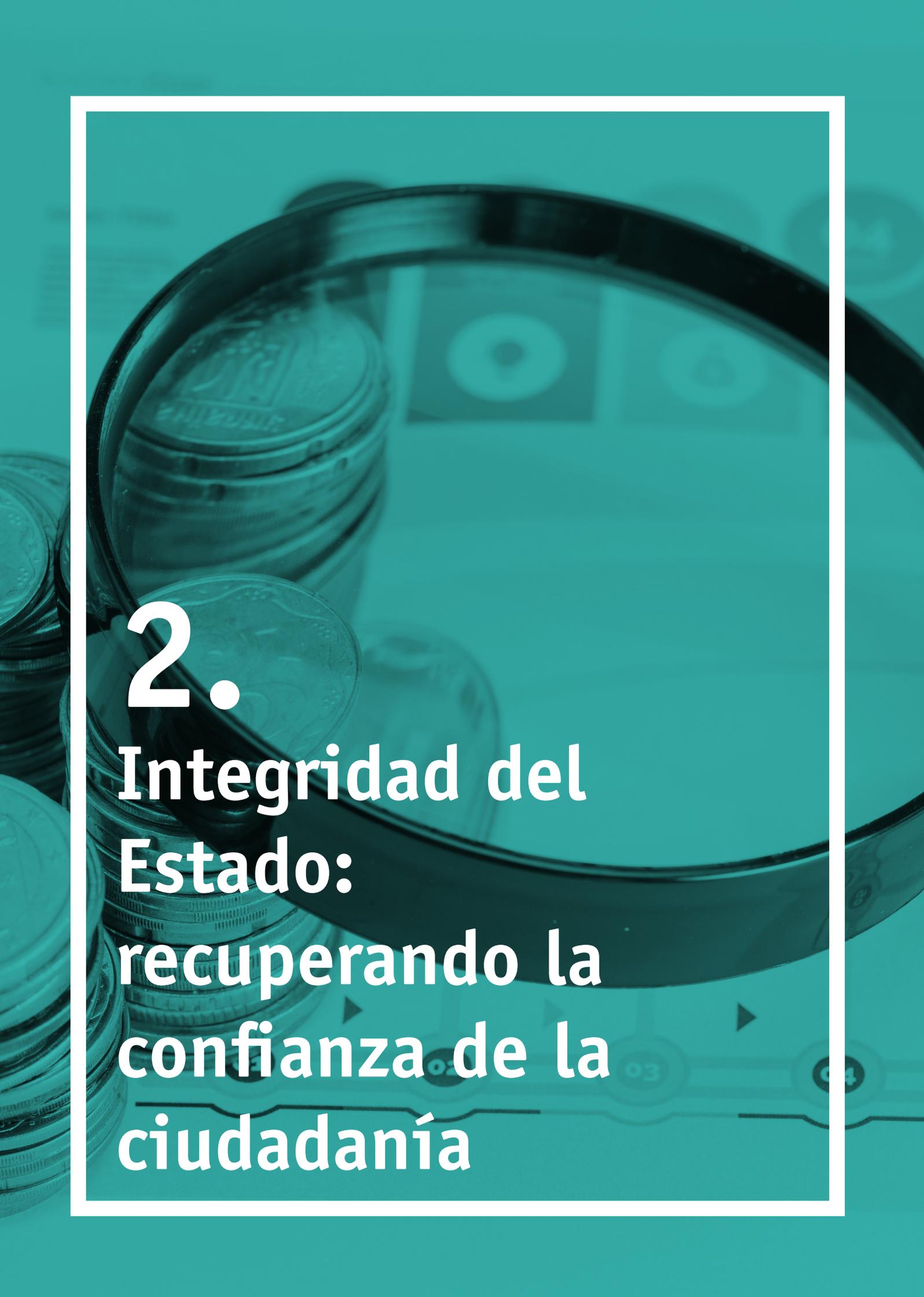
La compleja situación que se vive es un claro reflejo de la necesidad de contar con políticas de Estado que tengan su foco en el futuro, cuya implementación no esté sujeta a los vaivenes electorales, las mayorías ocasionales y las distintas administraciones. La lucha por el control del cambio climático requiere, en cambio, medidas

que sean consistentes a través del tiempo y que logren avanzar de manera constante en la misma dirección.

Además, del mismo modo que los distintos Estados en el mundo han tenido que coordinarse en su esfuerzo colectivo, es necesario que los distintos organismos al interior de ellos logren también un nivel de coordinación. En Chile, la lucha contra el calentamiento global se extiende mucho más allá del Ministerio del Medioambiente. Se necesita considerar al Ministerio de Energía, de Agricultura, de Obras Públicas, de Desarrollo Social y otros para coordinar sus trabajos en sus áreas respectivas frente a un problema que atañe prácticamente todas las áreas de la vida en sociedad moderna. Todo esto, bajo la guía de políticas de Estado consensuadas y claramente establecidas.

## ALGUNAS PROPUESTAS

- **Independencia de la gestión ministerial cotidiana.** Se debe lograr la independencia y profesionalización de las subsecretarías ministeriales. Para ello, se recomienda que la figura de subsecretario sea entendida como un puesto administrativo perteneciente a la carrera funcionaria, más que uno político. En esta línea, una vez los roles políticos y administrativos de los ministerios estén claramente definidos y delimitados entre ellos, los subsecretarios debiesen ser nombrados por la ADP en vez del presidente.
- **Presupuestos con proyección en el tiempo.** Dado que existen políticas cuya proyección en el tiempo es necesaria dentro del proyecto país a largo plazo, se recomienda la creación de partidas presupuestarias plurianuales que aseguren los fondos de aquellos elementos que se consideren críticos en la política de Estado, asegurando su perduración en el tiempo.
- **Un Estado con la vista en el futuro.** Se considera necesario que el Estado tenga la capacidad de anticipar los desafíos y oportunidades que depara el mediano y largo plazo, yendo más allá de la política del día a día. Para este propósito, se propone la constitución de una Agencia Nacional de Estudios de Largo Plazo, dedicada a estudiar temáticas que incumben al interés nacional cuyo horizonte se encuentran en el largo plazo. Al igual que la CNP, su agenda de investigación debe incluir tanto temas solicitados por el congreso o ejecutivo y temas que la misma agencia considere relevantes.
- **Una mayor coordinación interministerial.** Se debe trabajar en la coordinación de la labor conjunta de los distintos ministerios en temáticas complejas que requieren ser abordadas desde distintos ámbitos como, por ejemplo, el cambio climático. De esta manera, se pueden evitar acciones interministeriales incongruentes y aprovechar su sinergia.

The background is a teal color with a semi-transparent image of a magnifying glass over a stack of coins. The magnifying glass is positioned over the top of the stack, and the coins are visible through the lens. The text is overlaid on the left side of the image.

**2.**

**Integridad del  
Estado:  
recuperando la  
confianza de la  
ciudadanía**

# Integridad del Estado: recuperando la confianza de la ciudadanía

La corrupción política<sup>37</sup> perjudica la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos de calidad, y compromete la productividad y el crecimiento de las economías al distorsionar la asignación de recursos y reducir los incentivos a la inversión y a la innovación<sup>38</sup>. Así también, esta reduce la confianza que las personas depositan en la democracia como forma de gobierno, socavando la

ción y fiscalización de los fenómenos vinculados a la corrupción. Estos tratados son la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)<sup>39</sup>. A pesar de ello, las regulaciones que se han realizado para abordar la corrupción en el ámbito público han sido respuestas a contingencias más que el producto de una

**«Un Estado caracterizado por su integridad tiene altos niveles de legitimidad debido a que su objeto es el mayor bienestar de sus habitantes, bajo reglas del juego razonables e incentivos suficientes para disminuir los márgenes de discrecionalidad en el uso de recursos públicos».**

estrategia nacional a largo plazo<sup>40</sup>. Esto ha significado que, al no lograr ser prevenidos, los escándalos de corrupción han marcado la agenda de probidad de los últimos años, perjudicando la percepción ciudadana respecto el Estado, la profesión pública y, en consecuencia, la democracia y la economía social de mercado sobre la cual Chile se ha construido<sup>41</sup>.

legitimidad del Estado. Por el contrario, un aparato caracterizado por su integridad tiene altos niveles de legitimidad, debido a que su objeto es el mayor bienestar de sus habitantes, estableciendo reglas del juego razonables e incentivos suficientes para disminuir los márgenes de discrecionalidad en el uso de recursos públicos.

Desde el retorno a la democracia, el esfuerzo más ambicioso en materia de integridad ha sido el “Consejo Asesor Presidencial para los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción”, también conocido como “Comisión Engel” (2015). En dicha instancia se llevaron a cabo 375 propuestas con el fin de resguardar la integridad del Estado, en especial aquellas áreas vinculadas a la corrupción política<sup>42</sup>. De estas, se ha avanzado hasta la fecha en un 63%<sup>43</sup>.

Al respecto, Chile se encuentra suscrito a dos marcos internacionales que establecen compromisos para los Estados adherentes en materia de prevención, regula-

37. 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 (Khan, M. 1996). Es decir, el acto corrupto supone la explotación indebida de atribuciones propias de la función pública con el fin de extraer ganancias privadas (CAF, 2019).

38. CAF, 2019.

39. Engel et al., 2015. Entre los aspectos más relevantes que tratan, hay tres fundamentales, que son compras públicas, empleos públicos y transparencia. Primero, la importancia de adoptar medidas en orden a establecer sistemas apropiados de compras públicas, basados en la transparencia y competencia. Segundo, hacen énfasis en la necesidad de que se establezcan sistemas adecuados de convocatoria, contratación, retención y promoción de empleados públicos. Finalmente, plantean que la transparencia y el acceso a la información pública es esencial para reducir espacios de opacidad y posibles sesgos de corrupción, en la medida que aumentan las posibilidades de fiscalización interna y externa en toda institución pública o privada.

40. De hecho, la Comisión Engel fue anunciada el 25 de febrero del 2015; dos días después de que la expresidenta Michelle Bachelet retornara de sus vacaciones en un mes marcado por el escándalo que generó el millonario préstamo que dio el Banco de Chile a la empresa de propiedad de su nuera, tras una reunión personal de ésta y Sebastián Dávalos con el dueño de dicho banco, Andrónico Luksic.

41. En efecto, al observar la encuesta del Consejo de Transparencia (2019) es posible constatar que la percepción ciudadana respecto el Estado tiende a ser negativa. Así también, la corrupción parece ser la opinión común entre los encuestados.

42. La Comisión Engel en 2015 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 ciudadanos.

43. Observatorio Anticorrupción (2020), disponible online en [www.observatorioanticorrupcion.cl](http://www.observatorioanticorrupcion.cl)

En este sentido, si bien la integridad del Estado dentro de su proceso de modernización lleva años trabajándose<sup>44</sup>, el hecho de que hoy en día nos encontremos frente a un escenario constituyente representa una ventana de oportunidad que invita a repensar nuestro Estado, y a colocar los ojos sobre qué aspectos deben cambiar y cuáles conservarse para que este sea íntegro y moderno, con miras a resguardar que las decisiones políticas que se tomen tengan por objeto maximizar el bien común. De esta forma se resguarda la democracia, ya que la corrupción desincentiva la participación política a través de votaciones, y, en consecuencia, perjudica la rendición de cuentas y control por parte de la población<sup>45</sup>.

A continuación, se realiza una breve revisión de la bibliografía respecto a cuáles deberían ser las reformas estructurales que deben aplicarse para que nuestro país pueda, decididamente, avanzar en la construcción de un Estado lo más íntegro y moderno posible, con el fin de resguardar la democracia y el bienestar de las personas. Para ello, se desarrollarán las siguientes materias: 1) el rol de la información en la rendición de cuentas y la integridad del Estado; 2) los conflictos de interés; 3) la otra puerta giratoria y el lobby, y 4) las compras públicas y 5) las obras públicas.

## 2.1. El rol de la información en la rendición de cuentas

Las personas toman sus decisiones a partir de la información que disponen. En consecuencia, el poder acceder a datos de organismos públicos permite que el ciudadano controle a quienes ostentan cargos políticos. Así, es natural suponer que a un mayor nivel de transparencia debería haber menores niveles de corrupción<sup>46</sup>. Sin embargo, para que la información cum-

pla su efecto positivo, no basta con su mera disponibilidad, sino que también debe ir acompañada de otras características, como su estandarización, usabilidad, y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

En nuestro país, una primera generación de iniciativas asociadas a la información tomó forma con la aprobación de la Ley 20.285 de “Transparencia de la

Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado” que, en 2008, implicó la creación del Consejo para la Transparencia. El objeto de dicha ley fue facilitar el acceso a la información pública y obligar al Estado a responder ante consultas iniciadas por los ciudadanos. Dicha iniciativa forzó al Estado a jugar un rol más proactivo en términos de transparen-

cia, proveyendo información incluso sin que la ciudadanía la demandara explícitamente.

Sin embargo, a pesar de la promulgación de esta ley, aún existen espacios de mejora en términos de transparencia. Por ejemplo, respecto a los viajes de funcionarios financiados por el fisco que, realizados por razones laborales, si bien se indica dicha razón, los costos del pasaje y el viático, no se especifica algún resultado esperado y medible que permita una efectiva rendición de cuentas respecto al viaje. Así también, el valor del viático no se encuentra justificado, de forma tal que cualquier ciudadano pueda saber en qué se utilizan los recursos públicos. En este sentido, se debe reforzar una transparencia que no solo de cuenta de lo que se hace, sino que también justifique y emplee medidas para evaluar la eficiencia de los gastos en los que se incurrió.

En términos institucionales, el Consejo para la Transparencia posee irregularidades que perjudican su óptima función. Una de ellas es el retraso y omisión selectiva de actas de las sesiones de su consejo, instancia

**«Para que la información cumpla su efecto positivo, esta no debe agotarse en la mera disponibilidad, sino que debe ir acompañada de otras características, como la estandarización, usabilidad, y el fortalecimiento de la participación ciudadana».**

44. Como correctamente señaló Isabel Aninat en Enade (2020): “La modernización del Estado no es nueva. La novedad se encuentra en el momento”.

45. CAF (2019)

46. CAF (2019)

máxima del organismo autónomo<sup>47</sup>. En efecto, el 2019 había 66 actas pendientes de redactarse y publicarse en el portal de Transparencia Activa del Consejo y, para el 16 de enero del 2020, había 16 documentos por elaborar, incluyendo casos de amparo contra entidades públicas o aspectos de gestión interna del propio organismo<sup>48</sup>. Por lo tanto, es evidente que no basta con que se realicen sesiones y que se lleven a cabo actas, sino que éstas deben ser puestas a disposición del público a tiempo, velando por la exposición de todo contenido, sin omisión ni selección previa.

Por otro lado, considerando la creciente complejidad del aparato público, es necesario impulsar no solo la transparencia, sino también el desarrollo de estándares de gobernanza, producción, interoperabilidad y comunicación de los datos<sup>49</sup>, de tal forma que este proceso sea efectivo y eficiente.

En este sentido, muchas veces es complejo usar la información que se provee para lograr un adecuado control ciudadano del actuar estatal. Esto se debe a que muchos datos se publican para cumplir formalmente con la Ley 20.285, pero muchas veces presentan problemas. Por lo tanto, es necesario que la publicación de los datos cuente con estándares mínimos de usabilidad y consistencia, siendo imprescindible presentar la información acumulada en el tiempo y con la máxima desagregación territorial posible<sup>50</sup>. Así también, para un efectivo control ciudadano, es necesario que toda persona pueda acceder e interpretar la información pública disponible, dado que, por lo general, solo acceden a ella personas con estudios superiores (Tabla 1).

Lo mismo ocurre con la información proveída en el presupuesto fiscal, el cual es sumamente complejo de asociar directa y exclusivamente a ciertos resultados. El hecho de que el gasto se desagregue en desembolsos en personal, bienes y servicios, adquisición de activos no financieros y categorías similares, perjudica tanto la evaluación ciudadana como su real

**Tabla 1: Solicitantes del portal de transparencia por nivel educacional**

Nivel educacional	Solicitantes
Básica completa	0,47%
Básica incompleta	0,22%
Educación técnica o profesional	10,80%
Media completa	4,69%
Media incompleta	0,67%
Postgrado (Master, Doctorado)	21,91%
Sin educación	0,14%
Universitaria	61,10%

Fuente: Consejo de Transparencia (2020).

comprensión, ya que dichas categorías en nada se vinculan a los servicios efectivamente prestados<sup>51</sup>. Las publicaciones de la DIPRES, en este sentido, no son lo suficientemente detalladas ni se encuentran adecuadamente presentadas para facilitar el uso de la información como corresponde. Por lo tanto, es conveniente la apertura de programas presupuestarios que apunten a objetivos de política observables en el tiempo y no perpetuar las categorías actuales<sup>52</sup>.

Complementariamente, la credibilidad de la información es fundamental para que esta tenga impactos positivos en la rendición de cuentas. Esa credibilidad depende de las instancias en las que se produce la información, pero también de los agentes que la procesan y hacen pública. Al respecto, los medios de comunicación y las ONG muchas veces juegan este papel y, por tanto, son actores importantes. En este aspecto, el rol del Estado debe ser el de fomentar un clima que favorezca la credibilidad de dichos agentes, como lo son, por ejemplo, la debida y proactiva entrega de datos; el resguardo a la libertad de prensa; el fomento a altos niveles de cobertura y competencia en los medios de comunicación y la promoción de la transparencia en las ONG respecto a su financiamiento, con el fin de disipar dudas relacionadas a conflictos de interés o corporativismo en su actividad<sup>53</sup>.

47. Dichos documentos son informes que contienen los argumentos que se esbozan durante las sesiones, por lo que incluyen los fundamentos detrás de las sanciones a organismos públicos o los motivos de cierre de causas, así como también las medidas correctivas internas que se adoptan al detectar anomalías.

48. La Tercera, 2020, "Las zonas grises del Consejo para la Transparencia". LT Domingo.

49. CAF, 2019.

50. CEP, 2017.

51. Ídem (2017).

52. Ídem, 2017.

53. CAF, 2019.

Teniendo en consideración que la información es una parte de la rendición de cuentas, y que los canales de participación y reclamo son otra, es necesario avanzar hacia un modelo de plataformas comunes y permanentes para la medición de satisfacción de ciudadanos, tanto para servicios presenciales como no presenciales que provea el Estado<sup>54</sup>.

Por otra parte, con el fin de resguardar la rendición de cuentas que permiten las elecciones, se debe disminuir la discrecionalidad de las autoridades en el aumento de la provisión de bienes públicos en períodos electorarios<sup>55</sup>, o de aumento del personal o sus sueldos. Para ello, deben existir alertas que permitan a las instituciones fiscalizadoras velar por una efectiva rendición de cuentas de la ciudadanía, que no sea distorsionada por el clientelismo, el patronazgo o los beneficios grupales.

## ALGUNAS PROPUESTAS

- **Consejo para la Transparencia a tiempo.** Es necesario que, obligatoriamente, el Consejo para la Transparencia publique sus actas en un breve período de tiempo, y que se castigue el caso contrario. Así también, debe penalizarse cualquier tipo de omisión selectiva en las actas, o intervención de un tercero sobre éstas.

- **Datos integrados y fáciles de usar.** Desarrollar estándares de gobernanza, producción, interoperabilidad y comunicación de los datos públicos, de tal forma que la transparencia sea efectiva y eficiente.

- **Transparencia activa de instituciones vinculadas a la política.** Fomentar la transparencia en los medios de comunicación, universidades, ONG, y *think tanks*, entre otras instituciones que tienen incidencia en la política, pero que no pertenecen al aparato público.

- **Transparencia y rendición de cuentas.** No solo exigir la información, sino también hacer un seguimiento de ésta, y aumentar el nivel de detalle que se entrega en la provisión de recursos, junto una forma de medición de cumplimiento de objetivos para los que fueron asignados, como ocurre en el caso de los viajes y viáticos.

- **Evitar el uso discrecional de recursos públicos en períodos electorarios.** Perfeccionar los mecanismos de vigilancia en períodos electorarios respecto al gasto público llevado a cabo por autoridades electas democráticamente, generando alertas cuando se observen incrementos sospechosos en el gasto público en años de elección, con el fin de mejorar la rendición de cuentas.

### Caso 7: Digitalización del quehacer público

La pandemia ocasionada por el Covid-19 ha acelerado procesos que no se esperaba tuviesen lugar sino hasta dentro de unos años más. Uno de ellos ha sido la digitalización del trabajo; ante la contingencia, las empresas se han visto forzadas a tomar medidas, como el teletrabajo, que les permitan adaptarse a estos tiempos incierto.

De igual manera, el sector público ha tenido que saber adaptarse, avanzando, en la medida de lo posible, hacia el e-Government, caracterizado por el uso de la tecnología digital con el propósito de

aumentar el acceso a la provisión de información y servicios por parte del Estado. En efecto, existe una iniciativa por parte del Estado Chileno al alero de la SEGPRES, Gobierno Digital, cuyo rol consiste en “coordinar y asesorar intersectorialmente a los órganos de la administración del Estado en el uso estratégico de las tecnologías digitales”<sup>56</sup>.

Este tipo de políticas es claramente un avance en la dirección de la modernización del Estado, pero, aun así, todavía queda un camino por recorrer. La creación de portales en línea de servicios e infor-

54. CEP, 2017.

55. CAF, 2019.

56. Yera, A., Arbelaitz, O., Jauregui, O. & Muguerza, J., 2020. “Characterization of e-Government in Europe”. PLoS ONE, 15(4).

mación pública puede considerarse como un primer paso en este sentido, pero, en el largo plazo, se debe apuntar además a la integración e interoperabilidad de los sistemas de información, así como

también la implementación de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial. La adopción de estas permitirá, sin duda, acercar el Estado a la ciudadanía.

### **Caso 8: La importancia de los datos en la cooperación público-privada**

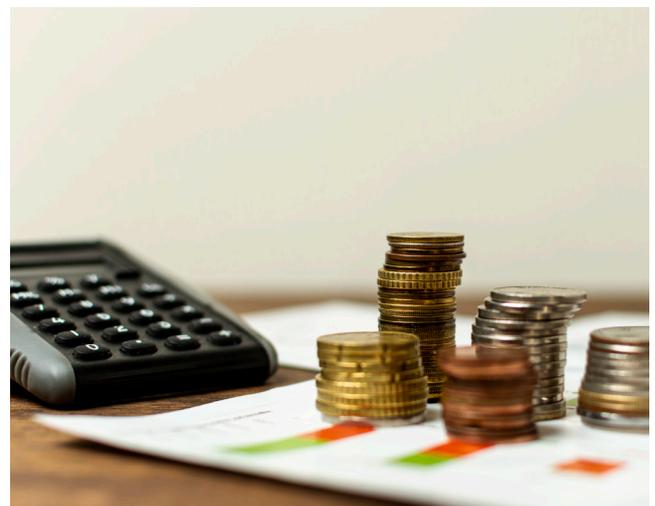
La academia, centros de estudio y otros organismos de la sociedad civil han demostrado ser actores relevantes en la provisión de información que facilite el diseño e implementación de políticas públicas efectivas. La importancia de estos actores radica, en parte, en que permiten generar tanto críticas como propuestas al sector público desde el conocimiento científico. Un claro ejemplo de esto ha sido el rol de la academia y otros organismos en la contención del Covid-19.

No obstante, para que los expertos logren efectivamente lo anterior, se debe contar con la información primaria necesaria para realizar las labores de investigación. En este sentido, es un deber del Estado moderno el establecer canales para proveer esta información, asegurando su calidad y compatibilidad, promoviendo así la cooperación público-privada.

## **2.2. Cuidar la democracia de los intereses particulares**

Las instituciones y procedimientos democráticos en un Estado íntegro y moderno deben tender al bien común y no al particular. Un sistema político consolidado contiene mecanismos que permiten transparentar y regular los intereses de grupos e individuos, y que los fines públicos no se encuentren sometidos a los privados. En este contexto, los conflictos de interés se producen cuando un individuo que tiene la responsabilidad de actuar en representación de los intereses de una organización o institución contraviene dicho compromiso y actúa persiguiendo satisfacer su interés personal o de otros vinculados a él<sup>57</sup>. En orden a abordar este problema, la transparencia ha sido fundamental ya que permite la rendición de cuentas, pero, además, porque facilita que el ciudadano o los órganos competentes tengan conocimiento de la existencia de algún tipo de conflicto de interés. Según señala la literatura, la institucionalidad en esta materia contempla tres tipos de disposiciones:

1) las prohibiciones y establecimiento de actividades incompatibles con la función pública; 2) la exigencia de declaración de intereses, y 3) la exclusión del funcionario de ciertos procesos<sup>58</sup>.



57. Engel et al., 2015.

58. CAF 2019.

Respecto a la primera, una lista parcial de prohibiciones en *incompatibilidad de funciones* frecuentemente incluye estar empleado o establecer relaciones contractuales con el sector privado, ocupar un cargo en el que se tenga a un familiar como subordinado, y ser parte en un contrato con el Estado o con la agencia específica en que trabaja el funcionario<sup>59</sup>. Sin embargo, si bien imponer estas restricciones podría limitar el surgimiento de conflictos de interés, este tipo de reglas también podrían coartar en demasía la capacidad para los funcionarios de tener fuentes adicionales de ingreso. En consecuencia, es importante que los burócratas sean bien compensados en sus cargos, ya que, de lo contrario, se corre el riesgo de incentivar la corrupción y la informalidad en la administración pública<sup>60</sup>.

Respecto a la realidad nacional, cabe destacar positivamente que el sector público en nuestro país recibe ingresos al menos un 20% superior al sector privado<sup>61</sup>, y, a nivel internacional, se encuentra dentro del promedio de la Oede<sup>62</sup>, lo que significa que existen menos incentivos para la corrupción por razones de ingreso público versus privado<sup>63</sup>.

Sin embargo, la normativa que establece impedimentos para desempeñarse en cargos públicos en ciertas situaciones en las que podrían existir conflictos de interés, no enmarcaba a todas las personas que deberían tener inhabilidades al asumir un cargo público, por lo que era necesario precisar a todas aquellas que no debiesen estar habilitadas para asumir un cargo público.

Si bien hay incompatibilidades que se deben mantener, como la de ocupar cargos o tener acciones en empresas que trabajan con el Estado, hay razones para enfatizar menos las prohibiciones globales y

concentrarse en la efectiva declaración de intereses junto con la exclusión del funcionario de decisiones que generen conflictos<sup>64</sup>. En otras palabras, además de prohibir que ciertos tipos de funcionarios puedan desempeñarse en otras áreas, se debe profundizar en una efectiva declaración de intereses.

Este tipo de declaraciones son una pieza fundamental de la institucionalidad para la gestión de conflictos de interés. A nivel general, estas declaraciones son exigencias que se hacen a los funcionarios para que revelen cualquier factor que pueda comprometer su imparcialidad en las funciones del cargo. Asimismo, las declaraciones de patrimonio buscan transparentar los bienes y deudas del funcionario respectivo para poder constatar su situación patrimonial durante y después del ejercicio de su cargo, para luego así establecer si incurrió o no en un enriquecimiento ilícito u otro delito contra la probidad. Por lo tanto, las declaraciones de intereses y patrimonio constituyen una garantía de imparcialidad y una herramienta de fiscalización.

Disposiciones al respecto se pueden encontrar en las constituciones, leyes de distinta naturaleza y reglamentos parlamentarios de distintos países<sup>65</sup>. En el caso de Chile, la normativa exige que algunas autoridades presenten declaraciones de intereses y patrimonio en forma pública, dentro de un cierto plazo luego de asumido el cargo<sup>66</sup>. Así también, la ley establece sanciones por la no presentación oportuna de la declaración, por no actualizarla o por incluir datos erróneos o inexactos<sup>67</sup>.

Sin embargo, según la Comisión Engel (2015), el PNUD<sup>68</sup>, el MESICIC<sup>69</sup> y la mesa de seguimiento de la UNCAC, la regulación vigente no es suficiente

59. Reed, 2008.

60. Chen y Liu, 2018.

61. Fuentes, A., y Vergara, R., 2018.

62. CAF, 2019.

63. De hecho, Chile se ubica entre los países de la región latinoamericana con menor corrupción. Véase Transparencia Internacional, 2019.

64. Reed, 2008.

65. Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes, y Shleifer, 2010.

66. En el artículo 4° de la ley 20.880 se establece quiénes están obligados a realizar una declaración de intereses y patrimonio.

67. Engel et al., 2015.

68. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

69. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

para garantizar la prevención de los conflictos de las autoridades y funcionarios. En particular, la información no es lo suficientemente detallada como para detectar todos los posibles conflictos de interés y no se presenta en un formato que facilite el cruce de información<sup>70</sup>. Asimismo, tampoco existe una entidad que verifique el contenido de las declaraciones, ni que fiscalice que no se incurra en enriquecimiento ilícito y/o conflicto de interés. Adicionalmente, las multas establecidas en la ley son bajas, y los parlamentarios quedaban fuera de la regulación específica del reglamento en cuanto a los requisitos de las declaraciones y las normas para fiscalizar su cumplimiento, hasta el 2016, año en que también fueron incorporados en el capítulo 3º de la ley 20.880. No obstante, aún quedan espacios vacíos, dado que no se fiscaliza exhaustivamente la información que se provee.

Con el fin de que las declaraciones de interés y patrimonio cumplan su objetivo, es positivo que estas no se agoten en un ejercicio contable de ingresos y activos, sino que incluyan cargos o actividades que no generen un beneficio concreto<sup>71</sup>. Es decir, las declaraciones de activos de intereses son especialmente efectivas si son públicas y si contienen información sobre actividades y fuentes de los intereses, no sólo sobre montos patrimoniales o de ingresos. Sin embargo, el alcance de las declaraciones exigidas por ley no siempre guarda relación con la capacidad de procesar la información generada y de sancionar el incumplimiento o la presentación de información falsas. Así también, se pide la declaración de la conyugue, pero no de la conviviente civil<sup>72</sup>. Por último, cuando hay multas, éstas generalmente ocurren debido a una iniciativa personal, más que producto de un control sistemático del cumplimiento de la norma.

La legislación actual presenta espacios de mejora. En especial, es importante que las obligaciones se extiendan a la información sobre otros cargos y actividades que tengan los funcionarios, incluso si estos no generan ingresos recurrentes. Además, la efectividad de las declaraciones es mayor si estas son de acceso público<sup>73</sup>.

## ALGUNAS PROPUESTAS

- **Declaraciones de interés exhaustivas, efectivas y a tiempo.** Las declaraciones de intereses y patrimonio deben entregarse antes de asumir el cargo público e, incluso, antes de ser elegidos para tales efectos. Además, deben ser efectuadas en formato de datos abiertos reutilizables, permitiendo un acceso expedito a la información y facilitando el control de su cumplimiento. Del mismo modo, deben ser revisadas cada dos años y actualizadas toda vez que haya un cambio en la situación de intereses y/o patrimonio, además de cuando ocurra el cese del cargo. Complementariamente, debe certificarse de que la declaración coincide con la realidad, es decir, se debe fortalecer la institucionalidad que fiscaliza el cumplimiento de las normas sobre declaraciones por parte de autoridades, incluyendo los poderes Legislativo y Judicial. Dicha declaración debe incluir las actividades laborales y profesionales realizadas hasta dos años antes de asumir el cargo, incluyendo cargos y actividades que no generen beneficios concretos. En el mismo sentido, se deben elevar las multas por incumplimiento de la ley y establecer una agravante penal en caso de que el funcionario incurra en falsedad u omisión de la información en sus declaraciones. Y, por último, en coherencia con una política de efectiva rendición de cuentas, cada institución debe publicar un informe mensual de las multas aplicadas.

70. Engel et al., 2015.

71. Fisman, Schulz, y Vig, (2019) estudian el caso de India, donde a partir del año 2003 se hizo obligatorio que los candidatos a elecciones estatales y nacionales reportaran información sobre su patrimonio y el de su conyugue y familiares dependientes. Esta información era luego recogida y publicada por organizaciones civiles y medios de comunicación. Asimismo se contemplaron castigos en caso de presentar declaraciones incorrectas, incluyendo penalidades financieras, descalificación de los cargos y prisión por hasta 6 meses. La reforma tuvo un fuerte efecto, al aumentar en 13 puntos porcentuales la tasa de salida de la política entre candidatos ganadores de elecciones. Tras la reforma, los Estados más afectados por la misma (con más recambio de políticos) experimentaron un mayor crecimiento en los ingresos. Esto sugiere que la introducción de exigencias de declaraciones patrimoniales mejora la calidad del gobierno. Véase: CAF (2019).

72. CAF, 2019.

73. CAF, 2019.

## 2.3. La otra puerta giratoria y el lobby

Un problema constante en política, vinculado a los conflictos de interés, es lo que se le ha llamado la “otra puerta giratoria” (*revolving door*). Dicha práctica comprende el paso de la función pública al sector privado. Al respecto hay dos preocupaciones centrales: 1) que el funcionario lleve información privilegiada obtenida en su paso por el Estado para beneficiar indebidamente a una empresa, y 2) que su conducta durante el ejercicio de sus funciones públicas se vea comprometida por querer complacer a futuros empleadores. Para regular esto, distintos países han establecido períodos de espera (*enfriamiento*) que deben transcurrir antes de pasar del sector público al privado y viceversa. Si bien esta medida puede ser útil -cuando no es demasiado severa y su implementación es buena-, puede crear incentivos a incumplirla a través de la realización de, por ejemplo, actividades no registradas<sup>74</sup>. En consecuencia, es necesario generar una regulación equilibrada y transparente, para que su implementación sea efectiva.

En el caso de Chile, de acuerdo con el artículo 56 de la “Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales del Estado” (Ley 18.575), exfuncionarios y exautoridades de las instituciones fiscalizadoras están impedidos de trabajar en entidades del sector privado que estuvieron sujetas a su fiscalización. Esta prohibición o periodo de “enfriamiento” está sujeto a un plazo de seis meses a partir del término del contrato laboral. Sin embargo, según la Comisión Engel (2015),

si bien dicha regulación es valiosa, es insuficiente, ya que sólo aplica a instituciones fiscalizadoras y a actividades que impliquen una relación laboral con la entidad fiscalizada. Es decir, no contempla, por ejemplo, las relaciones comerciales. Tampoco indica cuál es la entidad que hará valer dicha prohibición, ni procura sanciones efectivas, ni considera inhabilidades para ingresar al servicio público dependiendo de la relación laboral previa<sup>75</sup>. Además, el período de enfriamiento es muy bajo (seis meses), en comparación con el promedio de otros países, que son de uno a dos años. Es por estas razones que los conflictos de interés derivados de la “puerta giratoria” aún no se encuentren bien regulados en Chile, y siguen siendo tema en la discusión pública.

Respecto al *lobby*<sup>76</sup>, se debe partir la discusión teniendo presente que dentro de la institucionalidad democrática es legítimo que los particulares manifiesten a sus repre-

**«Una complicación central a la hora de regular el lobby es determinar dónde está el umbral que separa un grado aceptable de influencia de uno indebido, y fijar ese umbral en conductas concretas que puedan monitorear y sobre las que se puedan actuar».**

sentantes políticos cuáles son sus opiniones e intereses y que faciliten información pertinente con el fin de que el funcionario las considere en el momento de tomar decisiones. Ahora bien, una complicación central a la hora de regular el *lobby* es determinar dónde está el umbral que separa un grado aceptable de influencia de uno indebido, y fijar ese umbral en conductas concretas que se puedan monitorear y sobre las que se puedan actuar<sup>77</sup>. Lograr una regulación efectiva en este aspecto, se

74. CAF, 2019.

75. Engel et al., (2015). En esa misma línea se han pronunciado organismos como la Convención Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos y la Comisión Asesora Ministerial para la probidad y la Transparencia del año 2006.

76. Por lobby se entiende “Una gestión o actividad remunerada, ejercida por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés particular para influir en las decisiones que deban adoptar los ‘sujetos pasivos’ respecto de los actos y decisiones reguladas por la ley. Si la actividad no es remunerada, se llama gestión de interés particular”. Ley N°20.730 que regula el lobby.

77. Estados Unidos es el país que probablemente más ha avanzado en transparentar esta actividad, a partir de la aprobación de la Lobbying Disclosure Act (1995) y del trabajo de organizaciones independientes que han consolidado información relevante. Gracias a esto, algunos estudios han empezado a analizar las implicancias del cabildeo en el contexto de ese país.



vuelve incluso más importante al tenerse en cuenta que, en un contexto de recesión económica, un salvataje por parte del Estado a una empresa es una posibilidad real, la cual requiere ser llevada a cabo bajo estándares intachables de probidad y transparencia.

Una primera aproximación a este umbral es responder si la asociación interesada en influir en la política a través del *lobby* busca una vocería más activa y un conocimiento más profundo de los procesos de toma de decisión en el Estado, lo que en la práctica es completamente legítimo. Si, en cambio, el particular que realiza *lobby* trata de comprar acceso preferencial a decisores clave para conseguir beneficios privados<sup>78</sup>, se trata de una amenaza a la integridad del proceso de decisión y, por lo tanto, en este caso, debe ser castigado.

Al respecto, el *lobby* sigue siendo una práctica y actividad profesional permitida dentro de ciertos límites. Un enfoque alternativo basado en la prohibición de la práctica corre el riesgo de incentivar canales informales de influencia. Es por ello que, en nuestro caso, el 2014 se promulgó la ley 20.730 para resguardar la transparencia en las actividades de *lobby* a órganos del Estado. De esta manera, se registran y publican todas las reuniones, viajes y donativos entre quienes trabajen en órganos del Estado regulados y particulares, entre otros.

Sin embargo, la ley de *lobby* tiene poca efectividad, dado que hay casos en que autoridades se reúnen con grupos de interés en instancias extrainstitucionales, quedando invisibles al registro público. Esto ocurre no solo a ni-

vel de gobierno central, sino también a nivel regional y municipal, donde incluso es más difícil fiscalizar. Por lo tanto, es necesario mantener una plataforma estándar en donde se encuentren registradas todas las organizaciones con interés en hacer *lobby*, y que sea la única vía para solicitar una reunión con alguna autoridad. Así también, se debe transparentar si en las reuniones se hizo alguna solicitud de modificación en alguna ley en particular, o algún trato preferente en algún juicio, concurso o cualquier otra instancia de selección.

Finalmente, y considerando lo dañada que se encuentra la función pública, es necesario que todas las reuniones bajo la ley de *lobby* sean grabadas en formato audio y subidas a la plataforma señalada, donde sólo la Fiscalía pueda acceder a dicho audio para agilizar una eventual fiscalización y, además, en caso de que se descubran intentos de influencia no registrados, se castigue severamente a las negligencias en el registro del proceso del *lobby*.

## ALGUNAS PROPUESTAS

- **Trancar “la otra puerta giratoria”.** Establecer que todas las autoridades de instituciones con facultades normativas y fiscalizadoras, además de ministros y subsecretarios, no puedan emplearse, proveer servicios, ni mantener vínculos comerciales al cese de sus funciones, por el plazo de un año o más, con organizaciones privadas relacionadas con su función previa, o con aquellas que pudieran verse en ventaja debido al cargo previo<sup>79</sup>. En el mismo sentido, los sujetos pasivos de la ley de Lobby y Gestión de Intereses, es

78. Algunos estudios sugieren que el *lobby* puede ser usado para comprar acceso preferencial a personas importantes en la toma de decisiones. Por ejemplo, los *lobbistas* profesionales con un pasado en un partido político cobran más por sus servicios cuando ese partido está en el poder (Eggers, 2010). Así también, Blanes i Vidal, Draca y Fons-Rosen (2012) muestran que los ingresos de los *lobbistas* que habían trabajado en el equipo de un senador, caen cuando dicho representante deja de ocupar su cargo en el Congreso. Véase CAF (2019).

79. Engel et al., 2015.

decir, las autoridades encargadas, no podrán trabajar en empresas de lobby o realizando gestión de interés por un periodo de dos años <sup>80</sup>.

- **Regular el lobby con efectividad.** Agregar el registro de reuniones no solicitadas o informales de todos los sujetos pasivos, tal como se hizo en el Poder Legislativo. Adicionalmente, registrar el sonido de la reunión y subirla a la misma plataforma, con acceso restringido para Fiscalía en caso de que lo requiera para alguna investigación, con un castigo mayor en caso de omisión de información relevante en términos de influencia e intereses.

## 2.4. Compras públicas

Es por todos conocido que existen ciertas tareas de la administración pública que son especialmente susceptibles a irregularidades, tal como lo es la gestión de las compras públicas. En Chile, particularmente, se destinan más de 4 puntos del PIB a dicha actividad<sup>81</sup>, por lo que suscita mucho interés en tanto son recursos del Estado que se canalizan hacia proveedores particulares. Por esto, el área de compras públicas es una que debe priorizarse en cualquier agenda de integridad<sup>82</sup>. Dentro de la administración del Estado, las compras públicas son un aspecto clave en la calidad de los servicios que esta entrega y en la infraestructura que provee. De ahí que el buen funcionamiento del sistema sea de interés general y, por ello, de vital importancia que en sus mecanismos y procesos se asegure la transparencia y eficiencia, se promueva la competencia y se minimicen los riesgos de corrupción.

Al respecto, desde la promulgación de la Ley de Compras y Contrataciones (Ley 19.886) en el año 2003, contamos con un sistema institucional de compras públi-

cas a cargo de la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra). Dicho sistema posee una plataforma electrónica, que es utilizada por más de 120 mil proveedores, en la que se transan más de US\$10.200 millones anuales<sup>83</sup>, es decir, más de 4 puntos del PIB<sup>84</sup>.

Sin embargo, a pesar de ser bien evaluado a nivel regional, ChileCompra es un sistema poco competitivo, donde, por lo general, más del 20% de los procesos licitatorios contaron con sólo una o dos ofertas<sup>85</sup>. Así también, se han detectado riesgos de prácticas corruptas a lo largo de todo el proceso de compras, desde la creación de bases de licitación hasta renegotiaciones una vez adjudicado el contrato.

Respecto a la creación de bases de licitación, estas son realizadas por servicios públicos en ámbitos diversos y con propósitos distintos<sup>86</sup>. A pesar de los avances que se han llevado a cabo para la consolidación de ChileCompra, hay indicios de que los servicios han experimentado dificultades al momento de elaborar las bases de licitación y en la administración posterior de prestación de servicios engorrosos<sup>87</sup>. Esto se debe a que los servicios públicos deben enfrentarse a proveedores que, frecuentemente, cuentan con equipos técnicos y jurídicos cada vez más especializados y complejos. Adicionalmente, no existe un historial o repositorio de bases de licitación adecuado que permita que los funcionarios puedan constituir nuevas bases siguiendo modelos considerados técnicamente adecuados para el área en el que se realizará la licitación.

En este sentido, a pesar de las reformas que han tendido a modernizar ChileCompra, aún se presentan problemas en el método de construcción de bases de licitación y también en la etapa de evaluación de las ofertas. Al respecto, cuando las ofertas son de gran complejidad y superiores a 1.000 UTM,

80. Engel et al., 2015.

81. La plataforma electrónica de compras públicas es utilizada por, aproximadamente, más de 120 mil proveedores, en la que se transan más de US\$10.200 millones anuales (Engel et al., 2015).

82. CAF, 2019.

83. Engel et al., 2015.

84. CEP, 2017.

85. Por ejemplo, de acuerdo a las estadísticas de ChileCompra, 68 mil procesos licitatorios de 2014 –esto es, el 22,8% del total – contó con solo una o dos ofertas.

86. Las licitaciones son utilizadas para distintos fines; desde licitación de obras de infraestructura hospitalaria hasta procedimientos estandarizados para la compra de insumos menores pero indispensables para el buen funcionamiento de los servicios (CEP, 2017).

87. CEP, 2017.

según indica el reglamento, deberán ser evaluadas por una comisión de al menos tres funcionarios públicos, internos o externos al organismo respectivo, con el objetivo de garantizar la imparcialidad y competencia entre los oferentes. Así también, la regulación establece que la entidad licitante podrá proveer a la comisión evaluadora de la asesoría de expertos de reconocido prestigio en las materias técnicas a revisar en los procesos de licitación<sup>88</sup>. Sin embargo, a pesar de que existen estos mecanismos legales para lograr una evaluación correcta, las bases no son lo suficientemente bien diseñadas como para que a partir de ellas se evalúe de forma óptima, ni tampoco se produce una evaluación efectiva una vez hecha la licitación, dada la falta de conocimiento técnico en el área de parte de los evaluadores.

Por lo tanto, es necesario avanzar en esta materia brindando apoyo jurídico y económico a los servicios públicos para el diseño adecuado de bases de licitación, así como también urge el apoyo en las etapas posteriores, como lo puede ser la redacción de contratos, y definición del período de prestación del servicio, entre otros<sup>89</sup>. Para ello, la Comisión Engel propuso crear un servicio compartido central para que apoyara a los servicios que cuenten con personal profesional o técnico, y la creación de una Unidad de Proyectos Estratégicos para supervisar ciertas compras especiales.

Además, si se tiene presente que los procesos de licitaciones ocupan gran parte del tiempo y de las capacidades del servicio público, debido a la com-



plejidad y dedicación que conlleva el buen manejo de recursos comprometidos, es necesario consolidar la evaluación técnica en modelos de asesorías permanentes en licitaciones que lo necesiten. Ahí, el rol de ChileCompra debiese consistir en un servicio especializado con mayores roles de asesoría, investigación y estudios, con el fin de resguardar el buen uso de los recursos públicos<sup>90</sup>. Y, para ello, contar con un banco de profesionales destacados en su área podría representar una buena estrategia.

## ALGUNAS PROPUESTAS

- **Integrar las compras públicas y extenderlo a otras instituciones, y fomentar un estándar técnico en la selección de proveedores.** Se debe convertir a ChileCompra en el órgano rector de un sistema integrado de compras públicas, con funciones de coordinación, supervisión y apoyo del sistema. Por una parte, con el objetivo de que las bases de licitación permitan que se seleccione la mejor oferta, y que al a vez pueda ser correctamente fiscalizada su implementación, se debe crear un Servicio Compartido Central que apoye a los servicios públicos que no cuenten con personal profesional o técnico para procesos de compra específicos. Por otro lado, y respecto a la fiscalización y evaluación de los proyectos, es necesaria la generación de un banco de profesionales en el área de evaluación de proyectos de compras (y obras) públicas de gran envergadura, con el fin de promover que las licitaciones sean evaluadas por comités técnicos conformados por los integrantes de dicho banco, los que serán seleccionados mediante el sistema de Alta Dirección Pública, procurando una debida rotación.

- **Planificación de proyectos a largo plazo.** Crear una Unidad de Proyectos Estratégicos que supervise que ciertas compras especiales sigan lineamientos estratégicos y canales de compra predeterminados, lo que puede ser relevante en el caso de proyectos de construcción u otros donde existan políticas de Estado en la materia que impliquen especificidades de mercado, o cuando se requiera de un financiamiento extendido en el tiempo.

88. Art. 37 Decreto 250.

89. CEP, 2017.

90. CEP, 2017.

## 2.5. Obras Públicas e infraestructura oportuna

Un área que ha sido especialmente afectada por irregularidades y amerita especial atención es la licitación de infraestructura pública, como autopistas interurbanas, recintos penitenciarios, hospitales, proyectos portuarios, aeroportuarios, viales urbanos, entre otros, a cargo del MOP.

Las razones por las que las contrataciones de este tipo de obras sean especialmente vulnerables a la corrupción, son al menos tres. Primero, el alto valor que suelen tener los contratos. Segundo, la dificultad de verificar la calidad de cada detalle de la ejecución de obras públicas, lo que deja muchas oportunidades de captura de rentas, como el uso de materiales y procesos de menor calidad. Y tercero, las firmas elegibles para contratos de gran cuantía deben cumplir con requisitos de experiencia y capacidad de financiamiento que crea barreras de entrada que perjudican la competencia<sup>91</sup>.

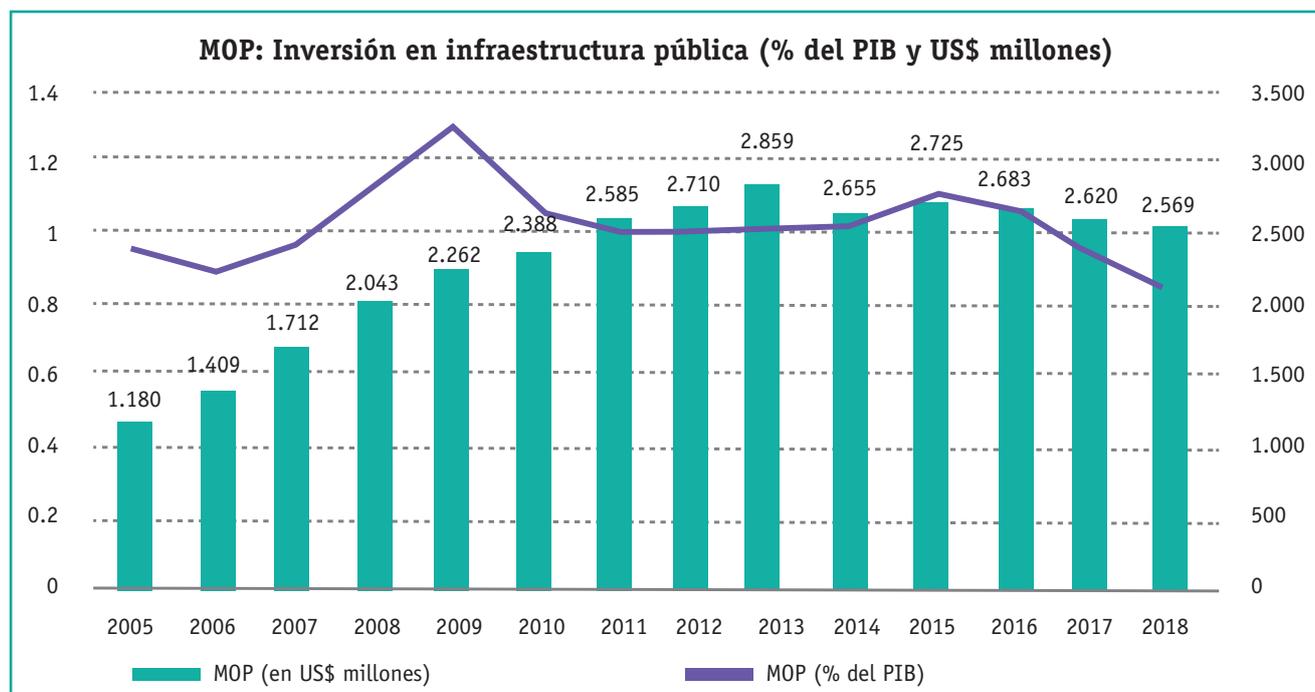
Al respecto, los esquemas de contratación en la provisión de infraestructura de servicios básicos en Chile se encuentra dentro de lo que se conoce

como asociación público-privada (APP), cuyo fin es el desarrollo de iniciativas y mecanismos que apunten a incentivar, mediante esquemas atractivos, la inversión de recursos privados en el desarrollo de la infraestructura pública, aprovechando su capacidad financiera, de gestión e innovación<sup>92</sup>. En este sentido, es posible conceptualizar la APP como un:

“Acuerdo, de largo plazo, entre entidades del sector público y del sector privado, para la generación y operación de obras y/o provisión de servicios que son responsabilidad del Estado, o requeridos por éste para cumplir sus funciones. Implica que el actor privado comparte los riesgos y asume un compromiso financiero, bajo un esquema que conjuga los objetivos de satisfacción de intereses públicos con la obtención de beneficios para los proveedores de los bienes y servicios”<sup>93</sup>.

En esta materia, el MOP es uno de los agentes dominantes en la inversión del Gobierno. De hecho, incide decididamente sobre el campo de inversiones en infraestructura de uso público, duplicándose desde el 2005 hasta la fecha (**Gráfico 2**).

**Gráfico 2: Inversión en infraestructura pública, Ministerio de Obras Públicas**



Fuente: CGB, BCCH, y cálculos del CPI (2019).

91. CAF, 2019.

92. Woodhouse, 2010.

93. Abedrapo, 2013.

Sin embargo, el programa de concesiones que se inició hace dos décadas en nuestro país, con sus positivos avances, se vio empañado por un exceso de renegociaciones de contratos, el riesgo de la vinculación de las concesiones al financiamiento irregular de la política, y un régimen de resolución de controversias sesgado en favor de los privados<sup>94</sup>. Es por esto que se modificó la Ley de Concesiones en 2010, constituyendo un avance significativo, pero con espacios de opacidad y conflictos de interés que persisten respecto de las renegociaciones de contratos y otros temas<sup>95</sup>.

Una de las consecuencias de ello fue el reemplazo de las concesiones con plazos fijos por plazos variables, con el fin de no amarrar ni a los usuarios ni a los contratos. Según Eduardo Engel, las concesiones a plazo fijo se terminaban renegociando el 57% de los contratos, lo que aumentaba los costos para los usuarios, mientras que en los plazos variables los montos renegociados sólo han llegado al 6%. Esto se debe a que, en el plazo variable, no se le garantiza un ingreso mínimo al concesionario y, si cae la demanda, estos no solicitan renegociar el contrato, permitiendo entregar la licitación a quien ofrece el menor costo. Por el contrario, los plazos fijos abren espacios a la corrupción<sup>96</sup> y tienden a hacer que los contratos duren décadas, debido a que los concesionarios asumen el riesgo del negocio<sup>97</sup>.

Por lo general, las irregularidades en este tipo de convenios se pueden materializar en varios momentos del ciclo de vida de los proyectos. Así, las primeras distorsiones aparecen, como hemos visto, al momento en que se define el plazo, si es fijo o variable. Luego, en el momento de decidir qué proyectos emprender. Si bien el criterio que determina esta elección debiera ser la rentabilidad social de los mismos, esto es un ejercicio técnicamente difícil, que además es susceptible de ser cooptado<sup>98</sup>. Es por esto

que organismos internacionales recomiendan que los planes de infraestructura deben quitar el foco de la cantidad de obras e insumos, y ponerlo en los servicios que se busca entregar y en su calidad, ya que así es más sencillo evaluar y medir los costos y beneficios de ellos<sup>99</sup>. Para esto, un primer paso consiste en definir variables de desempeño que permitan evaluar la pertinencia y la efectividad de las inversiones, lo que a su vez facilita el proceso de rendición de cuentas. Desarrollar procesos que operen bajo esa lógica puede ser muy exigente, pero es el objetivo hacia el que deberían apuntar los programas de infraestructura para disciplinar la selección de proyectos y desincentivar la construcción de obras costosas y socialmente ineficientes<sup>100</sup>.

Con el fin de evitar que los procesos sean cooptados por intereses particulares, la ley 20.410 (2010) estableció un Panel Técnico integrado por dos abogados, dos ingenieros y un especialista en ciencias económicas y financieras, nombrados por la ADP a través de un concurso público, donde deben desempeñar funciones durante seis años, realizándose una renovación parcial cada tres. La entrada en vigor de dicha ley implicó además un incremento de los requerimientos a los proyectos concesionados, particularmente en materia de modificaciones contractuales, litigios y estándares en la provisión del servicio<sup>101</sup>.

Con todo, aun existiendo una cartera de proyectos numerosa, estos carecen del adecuado grado de desarrollo técnico y estratégico. Frente a ello, el Estado debe contar con esquemas institucionales y medios adecuados, tanto para fijar las prioridades de infraestructura del país como para convertirlas en buenos proyectos, de largo plazo<sup>102</sup>. Complementariamente, es necesario revisar y actualizar las metodologías de evaluación de inversiones, y cómo se estiman tanto los costos como los beneficios privados y sociales de

94. Engel et al., 2015.

95. Ídem, 2015.

96. La Tercera. 2019, "Duras críticas al MOP por reflotar concesiones antiguas", 11 de septiembre de 2019.

97. "Las concesiones a plazo fijo se abandonaron porque el concesionario asume el riesgo de la demanda, a pesar de que no la puede controlar. Este riesgo es grande, porque los contratos duran varias décadas y las proyecciones de demanda de largo plazo son imprecisas." Entrevista a Eduardo Engel en El Mercurio. Disponible en online en Emol, 2019.

98. CAF, 2019.

99. CAF, 2019.

100. CAF, 2019.

101. Ministerio de Obras Públicas, 2016.

102. Ministerio de Obras Públicas, 2016.

los proyectos públicos, de tal forma que se puedan capturar mejor todas las plusvalías y externalidades. Además, se debe avanzar en un modelo de participación ciudadana, donde ésta pueda realizar evaluaciones periódicas sobre los avances y resultados de los planes de concesiones<sup>103</sup>. Sumado a ello, muchas veces se producen listas de espera de proyectos, para lo cual se necesita que el MOP establezca un compromiso plurianual para la ejecución de inversiones, con responsabilidades explícitas. En el caso de proyectos de iniciativa privada que no requieran subsidios del Estado, se debiese implementar un proceso *fast-track*.

Teniendo en cuenta que la infraestructura de uso público contempla una lenta gestión y desarrollo, es necesario preparar carteras de proyectos y programas de inversión, que sean capaces de anticipar los desafíos que el país enfrentará en el futuro, por ejemplo, proyectando las demandas esperadas originadas de la propia evolución de los sectores productivos, los requerimientos de la sociedad y/o los nuevos desafíos del país en diferentes ámbitos<sup>104</sup>. La capacidad de anticiparse es fundamental para superar la posición relativa de Chile a escala de competitividad mundial<sup>105</sup>. En términos consolidados, la inversión en infraestructura ha crecido a una tasa de 2,7% anual entre el 2008 y 2018, bastante por debajo del crecimiento de la economía durante este período<sup>106</sup>. Por el contrario, la falta de anticipación o de decisiones oportunas en estas materias, se relaciona con una mayor congestión y mala calidad de los servicios que presta la infraestructura lícitada<sup>107</sup>.

En el caso de aquellas infraestructuras de carácter social, como lo son los hospitales y los recintos hospitalarios, las carencias se deben a la dilatación de decisiones, perjudicando directamente a la población

objetivo. Así, por ejemplo, los deficientes recintos carcelarios derivan en bajas tasas de reinserción, por lo que vuelven a incurrir en crimen. Por el contrario, hay países europeos donde la reinserción se logra con tanto éxito que se están cerrando cárceles. Lo mismo ocurre con los hospitales, donde los déficits de la infraestructura afectan directamente al usuario, en su capacidad de volver a su vida, a desarrollarse e integrarse al aparato productivo<sup>108</sup>.

El hecho de que en la actualidad no exista una política a largo plazo de infraestructura, sino un archipiélago de proyectos que se hacen cargo de abordar puntos específicos cuando ya se han manifestado como serios problemas que requieren atención urgente, es altamente ineficiente. Ni nos permitirá alcanzar una mejor posición dentro de la competitividad mundial, ni mejorará la calidad de vida de los ciudadanos que se ven afectados por los altos niveles de congestión o insuficiencias en la dotación de equipamientos<sup>109</sup>. Por lo tanto, es evidente la necesidad de inversión constante en infraestructura con anticipación. Para ello, se debe llevar a cabo una estrategia de desarrollo nacional, que considere la necesidad de aumentar sistemáticamente el stock de infraestructura de uso público, mejorar su calidad y optimizar su utilización, con objetivos claros, plazos bien definidos, y metas cuantitativas factibles de ser medidas regularmente<sup>110</sup>.

Por otro lado, se deben hacer esfuerzos para que los proyectos licitados cumplan con lo acordado. Al respecto, por diversas faltas contractuales, durante el 2019 las multas cursadas por el MOP a empresas concesionarias crecieron en un 30%, totalizando \$2.821 millones<sup>111</sup>. Del total de 143 resoluciones sancionatorias contra las empresas,

103. Ídem, 2016.

104. Consejo Políticas de Infraestructura (2019), "Chile: Inversión en Infraestructura". Reporte Infraestructura. Mayo, 2019, N°1. Aquí tenemos, por ejemplo, la escasez hídrica, el envejecimiento de la población, el aumento demográfico en sectores urbanos, la inmigración, entre otros.

105. Para el Informe Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, el segundo pilar de la competitividad de un país es la infraestructura. Así, según el Índice de Competitividad, Chile pasó de lugar 30 en 2006 a ocupar el 33 (2018), lo que se explica debido a que en el pilar de infraestructura hubo una caída desde el lugar 30 al 41, en ese mismo lapso, después de haber caído a la posición 45 en 2016.

106. CPI, 2019.

107. Según el CPI (2019), "el fenómeno de congestión se debe, en importante medida, a la dilación en la puesta en marcha de nuevos proyectos, o a la falta de optimización o expansión de los existentes".

108. CPI, 2019.

109. Según estima el BID, el costo de no invertir para ampliar los stocks de capital en los sectores de infraestructura son grandes y aumentan a lo largo del tiempo en los países de América Latina y el Caribe, es de, aproximadamente, un punto porcentual de crecimiento del PIB al primer año.

110. CPI (2019).

un 29% estuvo concentrado en infraestructura vial urbana, un 24% en proyectos penitenciarios, y un 22% en proyectos hospitalarios. Si bien cada multa puede contener más de un motivo de incumplimiento, las causas más comunes fueron de incumplimiento de plazos de trabajos, de instrucciones exigidas por el inspector fiscal, de regulaciones durante el desarrollo de una obra, de niveles de servicio exigidos por el contrato o de entrega oportuna de información según el contrato. Sumado a ello, las multas por las razones expuestas van en aumento. Por lo tanto, es necesario que dentro del MOP se establezca una organización con la capacidad de estudiar proactivamente qué genera el incumplimiento de los contratos, y las formas de disminuir este tipo de hechos.

Finalmente, reconociendo que el sector privado cumple un rol preponderante en la inversión en infraestructura para proveer servicios públicos<sup>112</sup>, es necesario que las políticas públicas establezcan condiciones y objetivos que incentiven la inversión privada en infraestructura, para que las oportunidades de crecimiento sean aprovechadas y productivas. Retornar a niveles del 1% del PIB o más requiere, por de pronto, fortalecer la nueva Dirección General de Concesiones dotándola de mayores recursos humanos y financieros; identificar proyectos concesionables y evaluarlos; resolver los temas evaluación social de proyectos, de aprobación ambiental y ciudadana; además de generar acuerdos políticos sobre función de las concesiones en el desarrollo de infraestructura y servicios públicos<sup>113</sup>.

## ALGUNAS PROPUESTAS

- **Ministerio de Obras Públicas vigoroso.** Se debe reforzar la institucionalidad del MOP respecto a los procesos de licitación, desde el planeamiento de las obras -que debe definirse según los servicios que se buscan entregar, con plazo variable y con una mirada de largo plazo-, hasta su culminación, fiscalización y evaluación. Durante el proceso, se deben hacer esfuerzos para disminuir el incumplimiento de los contratos, tanto aumentando el monto de las multas, como también estudiando los factores que retrasan la entrega o perjudican el correcto servicio comprometido. En el mismo sentido, el incumplimiento del contrato debe ser explicado por la empresa respectiva a la comunidad o unidad territorial en la que se inscribe. Y, finalmente, debe existir una plataforma que permita a los tomadores de decisión en infraestructura observar el historial de multas previas, donde disminuyan las posibilidades de ganar la licitación de aquellas con más faltas que otras.

- **Estrategia de Desarrollo Nacional en Infraestructura:** Es necesaria la construcción de una estrategia de largo plazo, con una inversión constante que se anticipe a los cambios demográficos y productivos de cada lugar, así como también a las variaciones ecológicas y de recursos que puedan existir. Para ello, debe institucionalizarse una estrategia que no dependa de las contingencias políticas, y que pueda abordar desafíos permanentes, como lo son el abastecimiento de agua, la provisión de hospitales, carreteras, puertos, entre otros.

111. La Tercera (2020), "Monto de multas cursadas por el MOP a empresas concesionarias creció 30% durante 2019". 4 de marzo de 2020. Acceso el 9 de marzo de 2020.

112. Según CPI (2019), 1,5% del PIB en promedio.

113. CPI, 2019.



3.

**Descentralización:  
más allá de  
Santiago**

# Descentralización: más allá de Santiago

La descentralización ha sido una constante entre los temas que nuestro país ha debido enfrentar. Desde los albores de la república, la relación entre la capital y las regiones ha constituido una de las principales causas de conflicto político. Esto se debe al exceso de centralismo que hay en la toma de decisiones, y en la recaudación y asignación de recursos fiscales, además de la usual procedencia capitalina de las autoridades políticas en general, entre otras cosas<sup>114</sup>. Todo esto se suma a una gran desigualdad interregional y a una priorización de la capital por sobre el resto de las ciudades en prácticamente todas las políticas públicas, producto de la cantidad de habitantes que tiene la Región Metropolitana, lo que se traduce en un gran electorado<sup>115</sup>.

Sin embargo, el hecho de que Santiago sea siempre la prioridad y que las regiones constantemente sean desplazadas, ha terminado por profundizar la excesiva disparidad que existe entre regiones, y la falta de oportunidades de sus ciudadanos, lo que vuelve urgente la creación de algún contrapeso político<sup>116</sup> capaz de presionar por los intereses de los habitantes de dichas unidades territoriales<sup>117</sup>.

Si uno observa el índice de Gini de desigualdad del PIB per cápita a través de las regiones, es posible constatar que Chile se encuentra entre los países más desiguales de la OECD a nivel regional (**Gráfico 3**), donde la región con mayor PIB per cápita es Antofagasta, y la con menor, La Araucanía.



*Créditos: Subdere.*

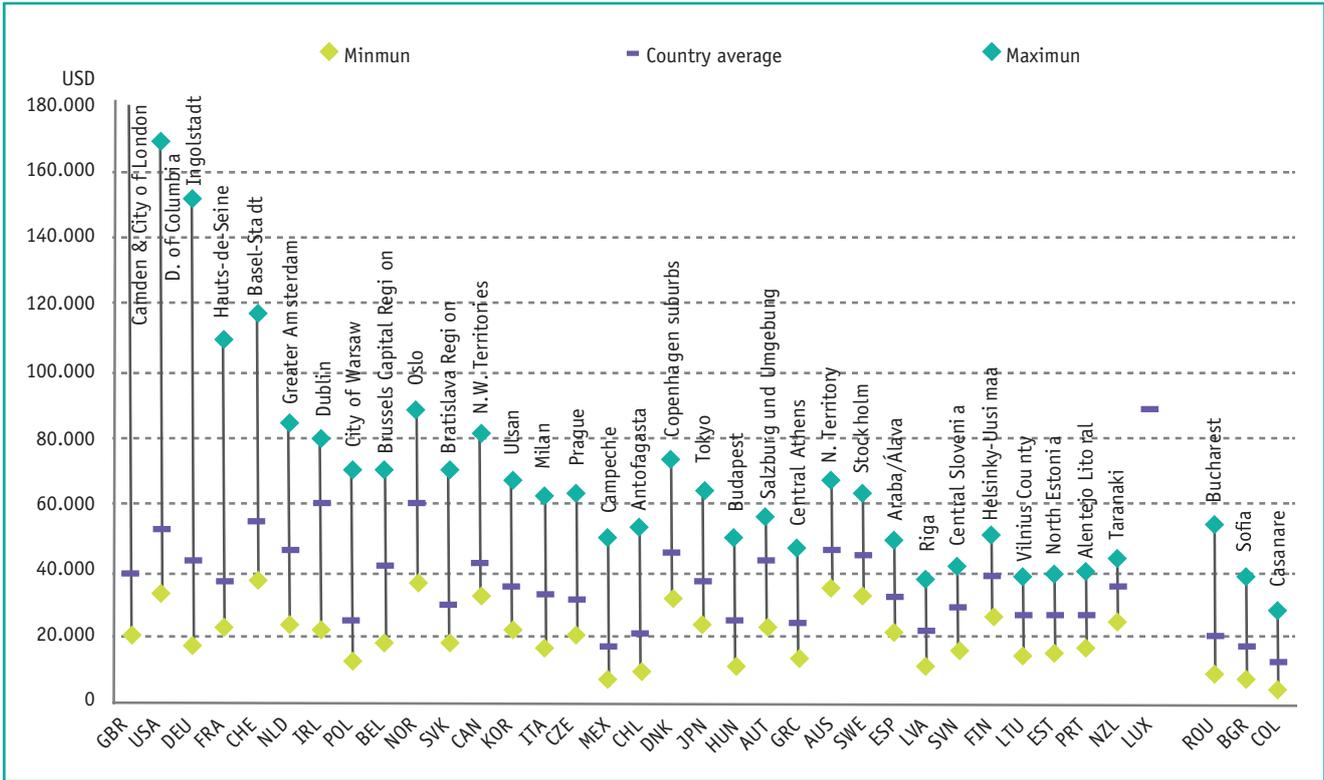
114. Según indica la OECD (2016) Chile se encuentra entre los países más centralizados de la organización, lo que se observa tanto en el gasto público y en la recaudación fiscal. De hecho, es el segundo nivel más alto de concentración regional del PIB entre los países de la OCDE, con un puntaje de 55 en comparación con el promedio OCDE de 39.

115. En efecto, la RM posee un padrón electoral de 5,6 millones de un total nacional de 14 millones, es decir, concentra aproximadamente el 40% de los electores. Fuente: Servel (2017).

116. De hecho, por lo general los gobernadores tienen incentivos para obtener recursos para sus regiones, así como para tratar de construir sus bases de apoyo político (BID, 2006).

117. De hecho, nuestra Constitución señala que "(...) los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional". En este sentido, la aspiración de fortalecer a las regiones y comunas, y que dicho avance sea equitativo, responde no solo a un imperativo moral, sino también a un mandato constitucional.

**Gráfico 3: Diferencias entre regiones, en PIB per cápita (2016).**

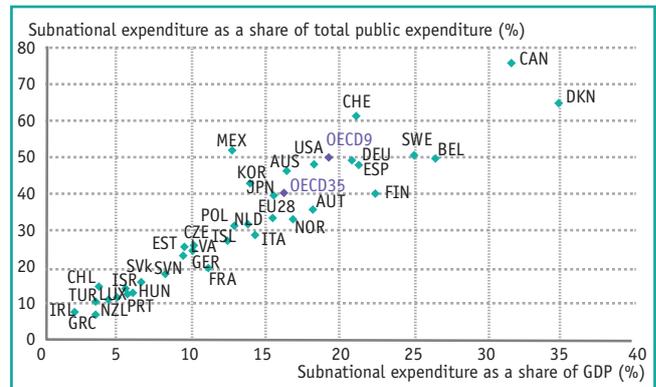


Fuente: CGB, BCCH, y cálculos del CPI (2019).

Con el fin de disminuir dicha inequidad interregional, se han llevado a cabo distintas políticas. Una de ellas consistió en el establecimiento a nivel constitucional del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)<sup>118</sup>. Sin embargo, los esfuerzos económicos no han sido suficientes, ya que el gasto público dirigido a entidades regionales tiende a ser bajo en comparación con otros países, tanto en términos de gasto público como porcentaje del PIB (**Gráfico 4**).

En términos políticos, durante la década de los noventa se avanzó decididamente en aumentar la descentralización política y administrativa del país. Luego, durante la última década, aún se han observado cambios en esta materia, los que tienen que ver con la elección por sufragio universal de distintas autoridades locales. Primero, mediante la ley 20.390 (de 2009), se reformó la Constitución permitiendo la elección de consejeros regionales (Cores). Además, se permitió la elección del

**Gráfico 4: Gasto en gobiernos subnacionales como porcentaje del PIB y del total del gasto público, 2016.**



Fuente: OCDE, 2018. "Regions and cities at a glance".

presidente del Consejo Regional entre los Cores. Luego, entre 2017 y 2018, se llevó a cabo una reforma constitucional que consagró la elección de gobernadores regionales en la ley 21.073 y 21.074.

118. Según el artículo 74 de la ley N°19.175 sobre Gobierno y Administración Regional, "El FNDR es un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo. Este Fondo se constituirá por una proporción del total de gastos de inversión pública que establezca anualmente la Ley de Presupuestos. La distribución del mismo se efectuará entre las regiones, asignándoles cuotas regionales."

Desde una perspectiva de Estado moderno, la inclusión de la dimensión sociopolítica, que le otorgue legitimidad y haga sostenible las decisiones de las autoridades en el tiempo, es una necesidad de primer orden. En esta dirección, la descentralización juega un rol fundamental, y así ha sido reconocido, por ejemplo, por la Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional (2014), que propuso un modelo para avanzar en una política que incluyera la descentralización administrativa, fiscal y económica, el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales, con participación ciudadana y control democrático.

Sin embargo, dentro del proceso de descentralización existen ciertas tensiones<sup>119</sup>. Una de ellas es entre democracia y Estado moderno<sup>120</sup>. Así, teniendo en cuenta que la descentralización política, administrativa y fiscal, se inscriben dentro del proceso democratizador, en tanto aumenta la representatividad, las instancias eleccionarias, y la capacidad del ciudadano para influir sobre su entorno, es natural suponer que podría perjudicar el proceso modernizador que implica aumentar la eficiencia del Estado, debido a diversas razones.

En primer lugar, podría complejizar el proceso de toma de decisiones entre nivel central y local, producto de la falta de coordinación que tienden a generar estos procesos. En segundo lugar, podría significar un exceso de delegación de responsabilidad de parte del gobierno central hacia los subnacionales, lo que podría perjudicar a los locales en tanto podrían verse atrapados en temas sobre los que no tienen experiencia suficiente<sup>121</sup>.

Sin ir más lejos, en circunstancias donde existe el capital humano mínimo para coordinar a las autoridades, la excesiva descentralización del poder podría incentivar la formación de feudos locales; posibilitar el desorden fiscal, y tender a la “clientelización” de los recursos. La suma de estos elementos es la fórmula para que aumenten los niveles de corrupción, en el sentido que:

“En primer lugar, los políticos y burócratas locales están más expuestos a presiones y demandas de grupos de interés local que le dieron dinero y votos. En segundo lugar, la corrupción necesita la participación de políticos y burócratas, y la distinción entre ellos es menos rigurosa a nivel local. En tercer lugar, los burócratas locales son menos independientes a los políticos locales. Y, en cuarto lugar, el monitoreo y auditoría son más desarrolladas a nivel nacional que sub-nacional, y la presión de los medios es mayor a nivel nacional que local y regional” (Arredondo, 2011).

Al respecto, a nivel de regulación urbana y territorial, la OECD califica nuestro actual sistema regulatorio como fragmentado, con duplicaciones de competencias entre gobiernos regionales y municipales, donde abundan descoordinaciones y discrecionalidades, además de existir un bajo involucramiento de la población<sup>122</sup>.

Por lo tanto, si bien la descentralización política, administrativa y fiscal es deseable en orden a profundizar la democracia en nuestro país, dicho proceso debe llevarse a cabo de manera inteligente, procurando la capacitación, control y contrapesos necesarios para evitar la toma de decisiones descoordinadas, la corrupción, o, incluso, tragedias frente a eventos climáticos. Es por esto que, dentro del proceso descentralizador actual, cuyo próximo hito será la elección de gobernadores (2020), es necesaria una mejor regulación en materia de competencias de los gobernadores regionales; un perfeccionamiento en la coordinación con los servicios locales y la autoridad central; la promoción la responsabilidad fiscal, y la institucionalización de la resolución de conflictos entre distintas autoridades, con el objetivo de minimizar los peligros expuestos.

El marco legal que propició la ley 21.074 “Fortalecimiento de la Regionalización del País”, entre sus aspectos más relevantes, incorpora nuevas competencias al Gobierno Regional; establece y regula un proceso de transferencia de competencias des-

119. Fukuyama, 2004.

120. Estas son, por ejemplo, los incentivos que tienen los políticos para adoptar ciertos programas que pueden perjudicar el proceso modernizador.

121. Besley y Coates, 2002.

122. OECD (2017).

de ministerios y servicios públicos hacia el nivel regional; posibilita la creación de áreas metropolitanas; fortalece el rol planificador del gobierno regional, y efectúa importantes adecuaciones a su estructura administrativa.

Sin embargo, en el marco de la implementación de dicha ley, el proceso de descentralización política se ha visto entorpecido por una serie de complejidades debido a que el proceso de transferencia de competencias no se encuentra del todo definido, o bien, genera muchas dudas, por lo que podría perjudicar más que ayudar al fin loable que representa la descentralización política, administrativa y fiscal.

A continuación, nos referiremos a los puntos del proceso descentralizador actual que podrían perjudicar la modernización del Estado, con el fin de que pueda llevarse a cabo sin sacrificar las bondades de cada uno. De igual forma, daremos cuenta de la desigualdad que existe entre regiones, y cómo podría ser disminuida. Para ello nos referiremos, primero, a la ley 21.074 y sus aspectos problemáticos. Luego, se señalarán aquellas desigualdades entre regiones y comunas, y cómo podrían reducirse en orden a aumentar la equidad en dirección a avanzar hacia lo que denominaremos “un solo Chile”.

### 3.1. La aproximación de la toma de decisiones a las regiones

El gobierno regional es un órgano administrativo constitucional del Estado, encargado de la administración superior de cada región, con el objeto de propiciar su desarrollo social, cultural y económico. Este se encuentra conformado por la relación entre un gobernador y el consejo regionales, ambos elegidos por sufragio universal y votación directa.

Tras la aprobación de las leyes 21.073 y 21.074 se acaba con la figura de los intendentes, y en su remplazo, se crea el cargo de “delegado presidencial regional”, quien representará al Presidente de la República y tendrá funciones distintas al gobernador

regional. Al respecto, el delegado presidencial ejerce el gobierno interior de cada región y, como representante natural e inmediato del Presidente en el territorio de su jurisdicción, será nombrado por el jefe de Estado y se mantendrá en su cargo mientras cuente con su confianza.

El gobernador regional posee ciertas funciones que le ayudan en el cumplimiento de sus deberes. Sin embargo, la legislación reconoce que, en virtud de la descentralización, las competencias no pueden considerarse estáticas, sino incrementales según señala la experiencia y el mismo ejercicio del cargo. Es por esto que en la Constitución (art. 114 CPR) se indica que:

“El Presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, en forma temporal o definitiva, una o más competencias de los ministerios y de los servicios públicos a que se refiere el artículo 28 de la ley N°18.575, creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural”.

Además, se señala que se declarará inadmisibles aquellas solicitudes de competencias que no se refiera a los ámbitos de ordenamiento territorial, fomento productivo, y desarrollo social y cultural. Así también, dentro de la ley 21.074, se indica que se privilegiará la transferencia de competencias que sean de carácter regional, cuyo ejercicio no pueda ocasionar perjuicios a otras regiones y potencialmente pueda ser ejercida por la mayoría de ellas<sup>123</sup>. Por último, las competencias traspasadas deben significar una mejor calidad y oportunidad en la toma de decisiones, y una mejor adecuación de la política nacional en el territorio. Por lo tanto, las transferencias de competencias deberán ser de los ministerios y de los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa del gobernador regional, en materia de aspectos antes mencionados. Su traspaso deberá ser generalizable al resto de los gobiernos regionales, y debe permitir una mejor adecuación de la política nacional en el territorio. Vale decir que dicha transferencia de competencias deberá considerar, también, la disponibilidad de recursos económicos y de perso-

123. Exceptuando aquellos casos en que, por la naturaleza de un determinado territorio, se requiera exclusivamente en ese lugar la competencia en cuestión.

nal necesario; evitar la duplicidad o interferencia de funciones con otros órganos de la Administración del Estado, y establecer, para el caso de las transferencias temporales, el período para el cual se transfiere, el que no podrá ser inferior al plazo de un año.

Como se observa, existen ciertos puntos de conflicto que parecen no ser resueltos por la ley vigente. Una de ellas es, por ejemplo, el catálogo de competencias que podrían ser transferidas desde el poder central al local. No obstante, hay poca claridad legal respecto de cómo se determina el universo de competencias transferibles, lo que en resumidas cuentas implica incertidumbre para los gobiernos regionales, respecto de cuáles competencias son posibles de solicitar y de transferir. Es decir, a pesar de que en la ley se indica que la “Secretaría Ejecutiva” del gobierno regional deberá identificar las competencias a transferir trabajando coordinadamente con el gobierno regional y el ministerio sectorial y/o servicio nacional respectivo, no deja de ser razonable contar con un listado predefinido del universo de competencias transferibles a los gobiernos regionales<sup>124</sup>, dispuesto expresamente para efectos del procedimiento de transferencia de competencias. Parte del problema también se encuentra en la poca claridad sobre qué se entiende por “competencia”<sup>125</sup>, por lo que es del todo necesario que se aclare su significado, a fin de evitar la controversia conceptual acerca del sentido de la expresión.

Complementariamente, en la legislación no quedó establecido algún mecanismo de seguimiento y evaluación del ejercicio de competencias transferidas desde un ministerio o servicio público hacia los gobiernos regionales. Es decir, a pesar de que se señala en qué casos una transferencia de competencia sería contraria a su fin<sup>126</sup>, y que se deberá realizar una experiencia de ejercicio mínimo de un año antes de concretar

la transferencia de competencia<sup>127</sup>, no existe ningún procedimiento o una institución encargada de evaluar y hacer seguimiento de la competencia transferida posterior al 10 de marzo de 2022 -plazo en que vencen las reglas especiales de ensayo y error a cargo de la secretaría ejecutiva-. En consecuencia, es necesario que se establezcan explícitamente los objetivos de las transferencias realizadas, a fin de medir la calidad de los resultados y aumentar la eficiencia del Estado en relación a los gobiernos regionales. De igual forma, el proceso de evaluación debería ser constante, y no aplicable sólo durante el período indicado en la ley.

Por otro lado, se encuentra la resolución de controversias que podría haber entre gobernador regional y delegado presidencial una vez en ejercicio, a raíz de la confusión que podría existir entre las competencias de cada uno. Al respecto, la Constitución Política de la República (CPR) en su artículo 126, inciso primero y segundo, señala que:

“La ley determinará la forma de resolver las cuestiones de competencia que pudieren suscitarse entre las autoridades nacionales, regionales, provinciales y comunales (...). Asimismo, establecerá el modo de dirimir las discrepancias que se produzcan entre el gobernador regional y el consejo regional, así como entre el alcalde y el concejo”.

Además, el artículo vigésimo octavo transitorio de la CPR, inciso cuarto, define que:

“Los gobernadores regionales electos, desde que asuman, tendrán las funciones y atribuciones que las leyes otorgan expresamente al intendente en tanto órgano ejecutivo del gobierno regional. Las restantes funciones y atribuciones que las leyes entregan al intendente se entenderán referidas al

124. Con la precisión de si son idénticas para todas las regiones, o diferenciadas según la particularidad de cada una.

125. Si bien Bermúdez (2011) define competencia como “la medida de poder público entregado por la ley al órgano y también el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano y que está obligado a ejercitar”, la generalidad del término se presta para excesivas confusiones, lo que perjudica más que ayuda el proceso de descentralización.

126. Como, por ejemplo, cuando no permite una mejor adecuación de la política nacional a la local, o cuando contraría los fines específicos del gobierno regional.

127. Al respecto, la ley señala que, hasta el 10 de marzo de 2022, el procedimiento de transferencia de competencias tendrá reglas especiales, tales como el ensayo previo de la competencia en un plazo mínimo de un año y máximo de dos, con la tutela técnica del ministerio o servicio público central. Para ello, la secretaría ejecutiva propondrá al Comité de Ministros su implementación. Luego, al término del plazo fijado para esta primera experiencia, la secretaría ejecutiva hará una evaluación y emitirá un informe sobre la transferencia de competencias de que trata. En caso de que el informe sea negativo, la secretaría ejecutiva deberá convocar al sector y a la región para plantearle las correcciones y rectificaciones necesarias para lograr el objetivo de la transferencia. Véase el art. 4 transitorio de la Ley 21.074.

delegado presidencial regional que corresponda. Asimismo, las funciones y atribuciones que las leyes entregan al gobernador se entenderán atribuidas al delegado presidencial provincial”.

En consecuencia, si bien las atribuciones del gobernador regional se encuentran definidas expresamente en la ley, ello no obsta a que sea necesario que exista una definición respecto a la entidad que tendrá la potestad para resolver las potenciales controversias entre una y otra autoridad. Al respecto, las instituciones que se han mencionado como idóneas para ello son la Contraloría General de la República<sup>128</sup>, y el Tribunal Constitucional<sup>129</sup>.

Complementariamente, una descentralización efectiva no es sólo política y administrativa, sino que además requiere que el gobierno regional posea cierto margen de acción fiscal<sup>130</sup>. Para ello, es necesaria la definición del mecanismo adecuado para que las regiones posean una mayor autonomía de la gestión financiera, sin caer en los vicios propios de dicho proceso. Para ello, la descentralización fiscal debe ir acompañada de un conjunto de frenos y contrapesos en orden a prevenir la corrupción, el uso a discreción de los recursos públicos, y su despilfarro. En virtud de la modernización del Estado, los gobiernos regionales deben cumplir con principios de transparencia y probidad, y meritocracia y responsabilidad fiscal, con el fin de permitir una efectiva rendición de cuentas con las autoridades regionales.

Sumado a lo anterior, para dotar a las regiones de una mayor autonomía en la gestión es necesario que exista una flexibilidad en la aprobación presupuestaria regional; en las asignaciones presupuestarias; en la consolidación de saldos no ejecutados, y en el acotamiento de los umbrales de priorización presupuestaria. El problema actual es que en los gobiernos regionales se produce una sobrepriorización o amarre presupuestario futuro de los recursos regionales, lo que restringe la flexibilidad necesaria para una ma-

yor autonomía en el uso de recursos. En este sentido, es necesario que se permita tanto que los gobiernos regionales puedan ser titulares del capital que la ley destine, como también un mecanismo democrático en el amarre de presupuesto como, por ejemplo, un quórum elevado de aprobación de los consejeros para comprometer la ejecución presupuestaria del consejo regional de los períodos siguientes.

Finalmente, considerando que el proceso de descentralización a nivel regional necesariamente debe conversar con los municipios, es necesaria la institucionalización de un Comité Interministerial por la Descentralización Regional y Municipal, que facilite análisis detallados de la viabilidad de propuestas en reformas y las posibles implicancias de su implementación<sup>131</sup>.

Avanzar hacia un país más descentralizado puede constituirse en una oportunidad para mayor participación y avanzar en reducir la desigualdad, en la medida en que los gobiernos locales cuentan con mayor información para la toma de decisiones que afectan a la comunidad que rigen, ya que así pueden ajustar la provisión de servicios públicos a las necesidades locales. De la misma forma, la descentralización puede contribuir a que la distribución de recursos sea más equitativa, junto con facilitar el involucramiento de los ciudadanos en las políticas públicas. Sin embargo, para que estos efectos positivos sean percibidos, es necesario que se tengan presentes los riesgos asociados a procesos la descentralización sin la modernización suficiente. Para ello, es urgente aclarar la opacidad de las competencias para cada nivel de administración, y resolver la escasez de capital humano avanzado a nivel regional.

## ALGUNAS PROPUESTAS

- **Descentralización sin descuidar la modernización.** Es necesario que la descentralización que se lleva a cabo no descuide la eficiencia del Estado. Para

128. Dado que entre las funciones de la Contraloría se encuentra la de fiscalizar la juridicidad de los actos de la administración del Estado, con el fin de asegurar que estos se encuentren ajustados al ordenamiento jurídico.

129. Revisar documento CEP respecto a los argumentos entregados en defensa del TC como resolución de conflictos.

130. Según la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, “La administración financiera deberá tender a la descentralización administrativa y regional, definiendo las instancias de coordinación y participación de las regiones en función de la integración, la seguridad, el desarrollo socio-económico y la administración nacional” (Art. 8 DL 1.263, Orgánica del a Administración Financiera del Estado).

131. OCDE, 2017.

ello, es necesario que se explicita la definición de “competencia”, junto con establecer un catálogo de las que podrían ser transferidas desde el gobierno central al regional una vez en ejercicio. Así también, se deben sujetar las competencias transferidas a objetivos concretos de la administración regional. Luego, es necesario que se evalúen constantemente las transferencias, lo que supone un período superior a marzo de 2022, para institucionalizar el monitoreo de esta. Finalmente, y para que las competencias sean efectivamente implementadas, se deben capacitar a los gobiernos regionales sobre éstas, respecto a aspectos técnicos y administrativos, y una evaluación de competencias con indicadores que conversen con los efectos esperados.

• **Mayor autonomía en la gestión financiera.** Se deben explicitar todas las fuentes de financiamiento que forman parte del presupuesto regional, con el fin de que dicho gobierno pueda, ordenadamente y con suma transparencia, disponer de todos sus recursos y solicitar a partir del mismo. Sumado a ello, es necesario fortalecer el Fondo de Convergencia complementario al FNDR para disminuir brechas socioeconómicas regionales respecto del promedio nacional, y robustecer la inversión de decisión regional, mediante el fortalecimiento de la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR). También, se debe permitir que los gobiernos regionales sean titulares de los recursos que la ley destine, con el fin de promover una cultura de responsabilidad fiscal, con resguardo de que durante el último año de gobierno no aumente abruptamente el uso de dineros públicos, lo cual debe ir acompañado de la ejecución del gasto y supervigilancia del mismo. Y finalmente, en aras de fomentar la responsabilidad fiscal, tanto el Gore como los Cores deben ser conjuntamente responsables del déficit y las pérdidas ocasionadas al gobierno regional. El gobernador regional deberá velar porque no existan excesos de compromisos de flujos de gastos, respecto del presupuesto aprobado.

• **Institucionalizar un Comité Interministerial por la Descentralización Regional y Municipal.** Es necesaria una institución que haga posible un análisis detallado de la viabilidad de propuestas en reformas y las posibles implicancias de su implementación, vinculadas a la descentralización y coordinación entre regiones, municipalidades, y gobierno central.

## 3.2. Buscando un solo Chile

### *Desigualdades injustas*

La aspiración moral del liberalismo es que, sin distinción alguna, todos nos podamos presentar ante nuestros pares desde un plano de cierta igualdad relacional o, si se quiere, desde una igual ciudadanía<sup>132</sup>. Esto no significa que las personas sólo de-

46

«La aspiración moral del liberalismo es que, sin distinción alguna, todos nos podamos presentar ante nuestros pares desde un plano de cierta igualdad relacional o, si se quiere, desde una igual ciudadanía. Esto no significa que las personas sólo deban ser iguales ante la ley, sino que dicha igualdad debe tener su correlato en ciertas condiciones sociales básicas que eviten relaciones de opresión, tales como aquellas que se configuran en el espacio público».

ban ser iguales ante la ley, sino que dicha igualdad debe tener su correlato en ciertas condiciones sociales<sup>133</sup> básicas que eviten relaciones de opresión, tales como aquellas que se configuran en el espacio público. Áreas verdes, calles, transporte público y privado, seguridad, acceso a la salud, educación, cultura, entretención y servicios varios como telecomunicaciones, internet, comercio y otros tantos, son centrales para la vida política, económica y social de las personas, ya que influyen directamente en las capacidades que cada individuo tiene para perseguir su propio destino<sup>134</sup>. En este sentido, es coherente

132. Brieba, Daniel (2015), “Igualdad democrática: la teoría de justicia de Elizabeth Anderson”. Centro de Estudios Horizontal.

133. Las condiciones sociales son todos aquellos elementos que influyen en la posición que un ciudadano tiene respecto a otros en el espacio público.

134. Horizontal (2018), “Ciudad Justa”. Centro de Estudios Horizontal.

con el liberalismo y su ideal de sociedad el promover que las personas puedan construir relaciones de horizontalidad a través de una provisión equitativa de capacidades suficientes, para que estas se puedan presentar y ser tratadas como iguales ante el resto.

Sin embargo, dicha equidad se ha visto obstaculizada por la desigualdad territorial entre comunas y regiones, las que han terminado por limitar qué puede hacer y ser cada individuo<sup>135</sup>. Aspectos económicos y privados como el ingreso, se expresan en la cualidad del entorno; y el Estado, en vez de cumplir un rol nivelador, ha contribuido a perpetuar la inmoralidad que significan las diferencias simbólicas, culturales y económicas que dividen a Chile en dos: uno modernizado y rico, y otro anclado en el subdesarrollo y pobre.

**«En efecto, la desigualdad territorial también es un producto de la falta de modernización de este, lo que ha llevado a la ausencia, poca provisión o mala calidad, de la provisión de bienes y servicios básicos para el desarrollo individual y comunitario. En este sentido, el rol de un Estado moderno y justo consiste en garantizar que sus habitantes puedan acceder a bienes y servicios públicos de una calidad equivalente, independientemente de su condición privada y económica».**

Entre las razones que explican esta inequidad, se encuentran, además de las políticas, las que guardan relación con la eficiencia del Estado. En efecto, la desigualdad territorial también es un producto de la falta de modernización de este, lo que ha llevado a la ausencia, poca provisión o mala calidad, de la provisión de bienes y servicios básicos para el desarrollo individual y comunitario. En este sentido, el rol de un Estado moderno y justo consiste en garantizar que sus habitantes puedan acceder a bienes y servicios públicos de una calidad equivalente, independientemente de su condición privada y económica. 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 de tal

forma, que no permite sostener relaciones de igualdad entre personas de distintas comunas e ingresos<sup>136</sup>.

El desafío de modernizar el Estado en términos descentralizadores, consiste en tomar en serio estas diferencias, en función de la construcción de una sociedad más justa, integrada y democrática. Para ello, lo primero es reconocer cuáles son las diferencias que impactan directamente en las relaciones entre ciudadanos, tales como lo son el acceso a los distintos servicios, que tienen su correlato en el presupuesto comunal. Una vez reconocidas dichas diferencias, responderemos cómo el Estado puede asumir un rol más activo en la construcción de espacios, bienes y prestaciones públicas que reconozcan el igual valor humano para todos los habitantes, independientemente de su condición económica. Finalmente, realizaremos propuestas que impliquen una mayor equidad territorial y participación ciudadana.

### *Desigualdad intercomunal<sup>137</sup>*

El municipio es la entidad administrativa y órgano del Estado más próximo al ciudadano, por lo que su gestión impacta directamente en la vida cotidiana de todos los habitantes de cada unidad política y geográfica. La municipalidad, en este sentido, es una plataforma que podría facilitar el acceso a ciertos bienes y servicios esenciales para los habitantes de una comuna.

Con el propósito de entregar prestaciones públicas que permitan el funcionamiento de la vida cívica diaria, el municipio recibe ingresos por diferentes vías. Sin embargo, estos recursos son insuficientes para cubrir las capacidades básicas de los habitantes de las comunas más vulnerables, existiendo una fuerte desigualdad en cantidad y calidad de los bienes públicos dispensados por sus municipios<sup>138</sup>.

Con el fin de reducir estas desigualdades financieras entre los municipios, nuestro país posee una herramienta que procura establecer una mejor redistri-

135. Al respecto, véase la teoría de las capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum.

136. Horizontal (2018), "Ciudad Justa". Centro de Estudios Horizontal.

137. Sección basada en el texto de Horizontal (2019), "Un solo Chile". Centro de Estudios Horizontal.

138. OCDE, 2009; Razmilic, 2014.

bución de los recursos, denominado Fondo Común Municipal (FCM). En efecto, este se compone de distintos aportes, bajo la lógica de ayudar a financiar el funcionamiento de las comunas con menos posibilidades de generar ingresos propios.

Sin embargo, esta herramienta redistributiva entre comunas ha perdido cada vez más fuerza, permitiendo que se expresen con mayor profundidad las disparidades económicas entre ellas. Esto se debe a la dinámica particular de la composición de dicho fondo, disminuyendo las posibilidades de financiamiento para las comunas con menos capacidad fiscal, lo que acrecienta las desigualdades en la provisión de bienes y servicios comunales.

Por ejemplo, en el año 2018, 143 municipalidades<sup>139</sup> tuvieron un déficit financiero en su presupuesto de gestión municipal. Dicho año, 251 municipalidades mantuvieron una dependencia del FCM por encima de un 50% de su presupuesto anual (Sistema Nacional de Información Municipal, 2019). Por otra parte, el 10% de las comunas con más ingresos propios acumulan más de 12 veces lo que percibe el 10% de las comunas más pobres. Luego, si se calcula la repartición de ingresos municipales para el año 2017 por medio del índice de Gini<sup>140</sup>, resulta que se tiene una distribución desigual de ingresos con un valor de 0,53.

Adicionalmente, aunque el aporte del FCM es 4 veces más de lo que se logra mediante los ingresos propios permanentes de las comunas, al observar cuánto es el aporte del Gobierno Central para dicho fondo, se advierte una cifra que representa el 3,5% del total

(Sistema Nacional de Información Municipal, 2019). Además, al tomar como medida la participación de los municipios en los gastos totales del Gobierno Central, se puede observar que en Dinamarca alcanzan el 65%, en Suecia el 51% aproximadamente, y en Holanda estos aportes significan casi el 32%. Sin embargo, en nuestro país nuestros municipios sólo llegan a representar el 14,5%<sup>141</sup>.

**«Sin embargo, el Fondo Común Municipal como herramienta redistributiva entre comunas ha perdido cada vez más fuerza, permitiendo que se expresen con mayor profundidad las disparidades económicas entre ellas. Esto se debe a la dinámica particular de la composición de dicho fondo, disminuyendo las posibilidades de financiamiento para las comunas con menos capacidad fiscal, lo que acrecienta las desigualdades en la provisión de bienes y servicios comunales».**

Urge una modificación del 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 una herramienta más progresiva que la que hay 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 vulne-

rables, con el fin de equiparar los bienes públicos a los que puede acceder la población, para que así esta pueda desarrollarse de manera óptima, independientemente de su lugar de nacimiento. Para ello, es necesario fortalecer el fondo y aumentar los aportes de las comunas con mayores recursos, además de existir un aporte de las rentas generales de la nación. Así también, debe haber prioridad respecto aquellas comunas que reciben viviendas sociales.

Finalmente, es necesario evaluar una modificación a la fórmula de distribución del FCM<sup>142</sup>, puesto que debemos entregarles un mayor protagonismo a los indicadores que aportarían más a las comunas más

139. Es decir, más del 40% del total de municipios.

140. Valor "0" perfecta igualdad de ingresos municipales. Valor "1" total desigualdad de ingresos por habitantes.

141. OCDE, 2018.

142. Actualmente, la fórmula de distribución de recursos se pondera de la siguiente manera: 25% al indicador de repartición por partes iguales entre todas las comunas; 10% al indicador que registra el número de personas en situación de pobreza de la comuna; 30% al indicador que considera el número de predios exentos de impuestos en la comuna; y 35% al indicador que toma en cuenta los menores ingresos propios por habitante de la comuna. Por último, se considera un aporte fiscal de 218.000 UTM para el año 2017.

pobres. Por lo cual, debe minimizarse el indicador que distribuye recursos por partes iguales, dado que no tiene ningún efecto redistributivo real. Por otra parte, se les debe otorgar más participación a los indicadores de pobreza y predios exentos, debido a que compensarían solidariamente la situación de carencias materiales y la capacidad de recaudación fiscal de las comunas. Igualmente, debe reducirse el protagonismo del mecanismo de estabilización que incorpora el FCM, porque imposibilita efectos significativos en la redistribución del fondo, lo que ocasiona desincentivo a la recaudación y deforma al eficacia de la fórmula de distribución; es decir, les quita recursos a las comunas que deberían aumentar sus ingresos por la fórmula y les da recursos a las comunas que disminuyeron sus coeficientes, sin distinguir si estas están recibiendo menos recursos como consecuencia de un mejoramiento de sus condiciones. Además, las compensaciones por la aplicación del mecanismo de estabilización se realizan con montos del mismo FCM, por lo que es una distribución insustancial e ineficaz.

### *Un FCM más equitativo*

Es necesario que, más allá de las legítimas diferencias de ingreso, seamos capaces de construir espacios públicos que reconozcan el igual valor humano para todos los habitantes, independientemente de su condición económica, de modo que éstos puedan sentirse parte de la comunidad, y podamos así comenzar a conversar de un solo Chile. Para ello, debe modificarse el 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.

La idea central es emprender cambios que estén basados en cumplir con una regla básica del FCM: repartir solidariamente los recursos hacia aquellos municipios que tienen desventajas para generar ingresos propios, dada sus características territoriales, estructuras económicas y capacidades fiscales, entre otros factores. En concreto, el rediseño del FCM debe servir para que se redistribuyan los recursos de forma justa entre todas las municipalidades del país, con especial atención a las comunas de menor desarrollo.



Es relevante destacar que, tomando en consideración el estudio de Peralta (2018)<sup>143</sup>, se advierte que si solamente realizamos un mayor aporte fiscal al FCM (por ej, 10 veces el aporte actual) y no cambiamos algunas ponderaciones en la fórmula de asignación, no se generarían cambios en la desigualdad del FCM, porque se reparten de forma heterogénea —por la operación de dicha fórmula, no es eficiente la redistribución— y no va directamente a las comunas más desfavorecidas.

En el 2019, la desigualdad en la repartición del FCM ostenta un índice de Gini de 0,53. Nuestro objetivo persigue reducir dicha desigualdad, por ende, siguiendo la simulación de Peralta (2018), en el cual propone cambios en el mecanismo del FCM — que van desde nuevos aportes fiscales, hasta modificaciones en la fórmula—, se logra una reducción del índice de Gini del FCM a un 0,39. Es decir, estaríamos acercándonos a una distribución más equitativa de los ingresos municipales.

143. Peralta, M. (2018), Efecto redistributivo del Fondo Común Municipal en las finanzas municipales: análisis y propuestas de la reforma. Universidad de Chile.

Finalmente, es necesario hacer énfasis especial a la consideración de un mayor aporte de las comunas más grandes (ejemplo, Lo Barnechea y Ñuñoa) que hoy no añaden ningún porcentaje de sus ingresos por patentes comerciales al FCM y, además, solo aportan el 60% de sus ingresos por impuestos territoriales (impuestos a los bienes y raíces). Caso distinto se da en Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, las cuales están obligadas a destinar el 65% de sus ingresos al FCM. Y, adicionalmente, para futuras propuestas en este perfil de investigación, sería conveniente profundizar acerca de la posibilidad de la creación de un nuevo fondo que compense las necesidades de gastos reales municipales. En otras palabras, necesitamos un nuevo fondo que asigne recursos a municipalidades bajo el criterio de los gastos mínimos para operar de las comunas metropolitanas más pobres y comunas rurales/bajo desarrollo y, de este modo, se respetarían las características

particulares de cada zona, y podría lograrse una mayor precisión y focalización de los gastos de funcionamiento municipal que represente de mejor manera las realidades locales.

## PROPUESTAS

- **Regiones más equitativas.** Modificar la fórmula de distribución del FCM, donde un 5% sea repartido por partes iguales; un 40% sea repartido por número de personas en situación de pobreza en la comuna; un 40% sea repartido por el número de predios exentos impuestos en la comuna, y un 15% sea repartido por menores ingresos propios por habitante en la comuna. Incrementar el aporte fiscal por parte del gobierno central. De este modo pasaría de 218.000 UTM (considerado el año 2017) a 2.180.000 UTM. Es decir, crece 10 veces más. Reducir el protagonismo del mecanismo de estabilización, para potenciar una redistribución progresiva.

# GLOSARIO

<b>ADP</b>	Alta Dirección Pública.
<b>BCN</b>	Biblioteca del Congreso Nacional.
<b>BID</b>	Banco Interamericano del +Desarrollo.
<b>BIPS</b>	Banco Integrado de Programas Sociales.
<b>CDE</b>	Consejo de Defensa del Estado.
<b>CENABAST</b>	Central Nacional de Abastecimiento.
<b>CEP</b>	Centro de Estudios Públicos.
<b>CGP</b>	Contraloría General de la República.
<b>ChileCompra</b>	Dirección de Compras y Contratación Pública.
<b>CICC</b>	Convención Interamericana Contra la Corrupción.
<b>CNP</b>	Comisión Nacional de Productividad.
<b>CPR</b>	Constitución Política de la República.
<b>DFL</b>	Decreto con Fuerza de Ley.
<b>DIPRES</b>	Dirección de Presupuesto.
<b>DOM</b>	Director de Obras Municipales.
<b>FNE</b>	Fiscalía Nacional Económica.
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadísticas.
<b>JUNAEB</b>	Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.
<b>LYD</b>	Libertad y Desarrollo.
<b>MDS</b>	Ministerio de Desarrollo Social.
<b>MESICIC</b>	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción de los Estados Americanos.
<b>MINTRAB</b>	Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
<b>MINVU</b>	Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
<b>MOP</b>	Ministerio de Obras Públicas.
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos.
<b>OECD</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental.
<b>SC</b>	Servicio Civil.
<b>SEGEOB</b>	Ministerio Secretaría General de Gobierno.
<b>SEGPRES</b>	Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
<b>SENAME</b>	Servicio Nacional de Menores.
<b>SERVEL</b>	Servicio Electoral.
<b>SII</b>	Servicio de Impuestos Internos.
<b>TDLC</b>	Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.
<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y la Comunicación.
<b>UNCAC</b>	Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción.

# BIBLIOGRAFÍA

- **Abedrapo, E. (2013).** “Panorama institucional de la asociación público-privada en Latinoamérica”; Documento curso “Análisis Costo Beneficio para Proyectos de Inversión de Infraestructura y Servicios en México”; BID-SCT.
- **Acemoglu, D., y Robinson, J., (2014)** “Por qué fracasan los países”. Crown Publishing Group. Deusto Editorial.
- **Arredondo (2011)** “La descentralización en Chile: Una Mirada desde el Neoinstitucionalismo y la Economía Política”.
- **Auad, V., 2017,** “Modernización y mejoramiento de la gestión en el sector público: una mirada desde la innovación participativa”.
- **Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.** “Mejor gasto para mejores vidas”.
- **Besley y Coates (2002)** “Centralized versus decentralized provision of local public goods. A political economy approach”. LSE.
- **Bermúdez, J. (2011).** Derecho Administrativo General. 2ª edición. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso: Facultad de Derecho.
- **Blanes i Vidal, J., Draca, M., y Fons-Rosen, C. (2012).** Revolving Door Lobbyist. American Economic Review, 102(7), 3731-3748.
- **Briebe, Daniel (2015),** “Igualdad democrática: la teoría de justicia de Elizabeth Anderson”. Centro de Estudios Horizontal.
- **CAF. (2019).** “Integridad en las políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción”. Reporte Economía y Desarrollo (RED). Colombia.
- **Centro de Estudios Públicos, Chile 21, Espacio Público & Libertad y Desarrollo, 2018.** “Gestión de personas en el Estado”.
- **CEP. (2017).** “Un Estado para la ciudadanía. Informe de la Comisión para la Modernización del Estado.” Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.
- **Chen, Y., y Liu, Q. (2018).** Public-sector wages and corruption: An empirical study. European Journal of Political Economy, 54, 189–197.
- **Consejo para la Transparencia, 2018.** “Estudio nacional de transparencia”.
- **DIPRES, 2017.** “Cobertura y Evaluación de Programas e Instituciones Públicas”.
- **DIPRES, 2019.** “Anuario estadístico público en el gobierno central 2011-2018”.
- **Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., y Shleifer, A. (2010).** Disclosure by Politicians. American Economic Journal: Applied Economics, 2(2), 179–209.
- **Dirección de Presupuestos, 2019.** “Anuario estadístico público en el gobierno central 2011-2018”.
- **Eggers, A. (2010).** The Partisan Revolving Door [Documento de trabajo]. Recuperado de [http://andy.egge.rs/papers/partisan\\_revolving\\_door.pdf](http://andy.egge.rs/papers/partisan_revolving_door.pdf)
- **Engel et al., (2015),** “Consejo Asesor presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción. Informe final”. Santiago de Chile.
- **Fisman, R., Schulz, F., y Vig, V. (2019).** Financial disclosure and political selection: Evidence from India [Documento de trabajo]. Recuperado de <http://sites.bu.edu/fisman/files/2019/05/Disclosure-v043rf.pdf>
- **Fuentes, A. y Vergara, R. (2018),** “Premio salarial en el sector público: evolución en el período 1990-2017”. Estudios Públicos N° 152. Santiago: CEP.
- **Fukuyama, Francis (2004),** “La construcción del Estado: gobernanza y orden mundial en el siglo XX”.

- **Horizontal (2018)**, “Ciudad Justa”. Centro de Estudios Horizontal.
- **Horizontal (2019)**, “Un Solo Chile”. Centro de Estudios Horizontal.
- **Irrázaval, I., Larrañaga, O., Rodríguez, J., Silva, E. & Valdés, R. 2020.** “Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile. Centro UC Políticas Públicas.
- **Khan, M. (1996)**, “The efficiency implications of corruption”. *Journal of International Development. IDS Bulletin*, 27(2). <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.1996.mp27002003.x>
- **Libertad y Desarrollo, 2017.** “Programas mal evaluados: ¿sin consecuencias?”.
- **Libertad y Desarrollo. 2018.** “La necesaria evaluación de programas gubernamentales”.
- **Ministerio de Obras Públicas (2016)**, “Concesiones de Obras Públicas. 20 años”. División de Estudios y Análisis Financiero, CCOP-MOP. Santiago de Chile.
- **Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2014.** “Chile’s supreme audit institution: enhancing strategic agility and public trust”. OECD Public Governance Reviews.
- **Peralta, M. (2018)**, Efecto redistributivo del Fondo Común Municipal en las finanzas municipales: análisis y propuestas de la reforma. Universidad de Chile.
- **Razmilic, S. (2014)**, “Impuesto territorial y financiamiento municipal”. *Debate políticas públicas*. N° noviembre 2014. Centro de Estudios Públicos.
- **Reed, Q (2008)** “Sitting on the Fence: Conflicts of Interest and How to Regulate Them (U4 Anti-corruption resource centre – U4 Issue 2008:6).
- **Schuster, C., Meyer-Sahlin, J., Mikkelsen, K. & González, C., 2017.** “Prácticas de gestión de personas para un servicio público más motivado, comprometido y ético en Chile” (Informe preparado para la Dirección Nacional del Servicio Civil).
- **Waissbluth, M., 2016.** “Gestión de unidades de recursos humanos en los servicios públicos”.
- **Weber, M., 1919.** “La política como vocación”.
- **Woodhouse, D. (2010).** “Marco regulatorio para el desarrollo de APP en estados de la República Mexicana”; PIAPPEM.