



¿Cómo salir de la actual crisis? Propuestas para un Estado meritocrático y un mejor gasto público

JULIO 2023

¿Cómo salir de la actual crisis? Propuestas para un Estado meritocrático y un mejor gasto público

JULIO 2023

INTRODUCCIÓN

La actual crisis desatada por eventuales casos de malversación de fondos públicos al alero de fundaciones que prestan servicios al Estado, afecta gravemente la fe pública. No solo debe investigarse cada caso y asignar las responsabilidades penales, civiles y políticas que correspondan, sino que también **deben identificarse aquellos aspectos de la gestión pública que fallaron para permitir un uso indebido de los recursos públicos, que son de todos los chilenos**. Así, **esta crisis también presenta una oportunidad para avanzar con decisión en una agenda de modernización del Estado** que apunte a mejorar la transparencia; la eficiencia y eficacia del gasto público; y a contar con una carrera funcionaria de carácter técnica y en base al mérito.

La modernización del Estado es un trabajo permanente cuya única y gran meta consiste en que el aparato público se encuentre al servicio de los ciudadanos y no al revés. **Lamentablemente, la situación actual es compleja: solo 2 de cada 10 chilenos confía en el Estado y 7 de cada 10 tiene una evaluación negativa de este**¹. Estos bajos niveles de confianza y percepción, unidos a los últimos casos de falta a la probidad y malversación de fondos públicos, hacen urgente una agenda que apunte a tener un Estado meritocrático y un gasto público más eficiente.

El objetivo del presente documento es poner a disposición del debate público y de las actuales autoridades una agenda concreta para modernizar el Estado, agrupada en dos grandes ejes. En total se presentan 16 medidas concretas, agrupadas en dos ejes. Primero, avanzar hacia un mejor gasto público y contar mayores niveles de transparencia y probidad a todo nivel. Segundo, contar con un empleo público meritocrático y una gobernanza profesional, que pueda responder a las tareas permanentes del Estado.

1. Consejo para la Transparencia (2020). "Encuesta Nacional de Transparencia". CPLT: Santiago.

I. MEJOR GASTO PÚBLICO Y MÁS PROBIDAD

Medidas de corto plazo

- 1. Acelerar la tramitación del proyecto de Ley de Transparencia 2.0.** Este incorpora una serie de nuevas normas que establecen, entre otros, que las organizaciones sin fines de lucro que reciben fondos del Estado deben acogerse a obligaciones de transparencia activa. Adicionalmente, incorpora a las asociaciones, fundaciones y corporaciones municipales dentro de los órganos regidos por Ley de Transparencia. Lo mismo hace con los poderes y autonomías estatales, como el Congreso, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y el Ministerio Público, entre otros. Por último, se introducen una serie de mejoras respecto de la normativa vigente, elevando las exigencias de probidad, información y transparencia en la administración del Estado².
- 2. Acelerar la tramitación del proyecto de Ley de Compras Públicas que recoge las recomendaciones de la Fiscalía Nacional Económica (2020)**³. Este proyecto iniciado en 2020 hoy se encuentra en último trámite constitucional. Su objetivo es modernizar las compras públicas e incrementar la competencia en las asignaciones y la eficiencia del uso de recursos fiscales. Para ello, aumenta el número de instituciones reguladas por la Ley de Compras Públicas, mejora la planificación y gestión de contratos, refuerza al Tribunal de la Libre Competencia, fortalece a la Dirección de Compras y Contratación Pública y eleva la probidad y transparencia de los procesos.
- 3. Incorporar la concursabilidad competitiva de los fondos públicos asignados a instituciones privadas como norma.** La competencia es un criterio de asignación ciego, abierto y anclado en el mérito, contrario a como ocurre con la mera discrecionalidad. Para ello, el Ministerio de Hacienda, junto al Congreso, debe realizar una revisión exhaustiva de situaciones en que la ley de presupuestos establezca criterios que arriesguen eludir injustificadamente el principio general de concursabilidad, competencia y transparencia en el uso de los recursos fiscales. De igual manera, se debe legislar para darle más fuerza y estabilidad en el tiempo a una disposición que hoy está vigente en la ley de presupuestos, la que solo tiene una vigencia anual⁴.

2. En específico, el proyecto de ley incluye la creación de un estatuto único de transparencia; establece nuevas obligaciones de transparencia activa; mejora el mecanismo y procedimiento para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública; crea la Comisión de Coordinación de la Ley de Transparencia y el Portal de Transparencia del Estado, e incorpora nuevos sujetos obligados. Entre estos, se encuentra el Secretario General de la Contraloría General de la República; los Secretarios Generales de cada una de las Corporaciones del Congreso Nacional; el Director de la Corporación Administrativa del Poder Judicial; el Gerente General del Banco Central; el Secretario abogado del Tribunal Constitucional; el Secretario relator del Tribunal Calificador de Elecciones; el Director Ejecutivo Nacional del Ministerio Público y el Director ejecutivo del Servicio Electoral. Del mismo modo, se incorpora a las corporaciones y asociaciones municipales bajo la fiscalización del Consejo para la Transparencia y a las personas jurídicas sin fines de lucro que reciben transferencias de fondos públicos que, en su conjunto, asciendan a más de 1.500 UTM (Boletín 12.100-07).

3. Fiscalía Nacional Económica (2020). "Informe final sobre estudio de mercado de compras públicas". FNE: Santiago.

4. **Artículo 23, Ley N°21.516.** - El concurso será obligatorio para la asignación de recursos correspondientes a transferencias corrientes a instituciones privadas, salvo que la ley expresamente señale lo contrario. Sin perjuicio de lo que establezcan sus regulaciones específicas dictadas en conformidad a la ley, las transferencias corrientes a instituciones privadas deberán cumplir siempre con los siguientes requisitos:

a) Serán transferidas mediante un convenio suscrito entre las partes, en el que deberá estipularse, a lo menos, las acciones a desarrollar, las metas, plazos y forma de rendir cuenta de su uso. El Ministerio de Hacienda podrá impartir instrucciones complementarias de aplicación general respecto del contenido de estos convenios, con la finalidad de asegurar que los recursos públicos transferidos sean destinados efectivamente al objetivo para el que fueron asignados, así como su restitución, en caso contrario.

b) Los convenios no podrán considerar transferencias de todo o parte de lo convenido en un plazo distinto del que resulte de relacionar dichas transferencias con el avance efectivo de la ejecución de las iniciativas durante el año presupuestario, salvo autorización de la Dirección de Presupuestos.

4. **Implementar un Registro Único de organizaciones privadas que reciben fondos públicos, administrado por el Ministerio de Hacienda.** El registro debe contar con información detallada del giro, experiencia y gobierno corporativo de cada una de estas organizaciones. Junto con ello, debe identificarse si estas reciben transferencias corrientes (subtítulo 24) y/o proveen al Estado bienes y servicios de consumo (subtítulo 22). Por último, el registro debería identificar si las organizaciones realizan actividades de incidencia o de *advocacy* y generar mecanismos de alerta preventiva correspondientes, en coordinación con la Contraloría General de la República.
5. **Exigir el cumplimiento de la Ley N°21.306, que obliga a los servicios públicos a reportar la dotación de funcionarios⁵, a partir de una mejor coordinación de la Contraloría y Dipres.** La falta de datos para hacer un análisis actualizado, completo y detallado sobre la evolución de funcionarios públicos en el Gobierno y en los gobiernos locales habla de una falencia estructural que debe ser corregida con urgencia. El Estado de Chile, y en particular la Dipres, cuenta con todas las herramientas legales y tecnológicas para exigir a todas las instituciones públicas que reporten mensualmente la nómina de sus funcionarios. Contar con esta información es fundamental para hacer un buen control de gestión y generar mecanismos de transparencia sobre los significativos recursos públicos destinados a personas.

Medidas de mediano y largo plazo

6. **Crear una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas que evalúe la efectividad y eficiencia de servicios, programas y políticas públicas⁶.** Dicha Agencia deberá estar a cargo de escrutar y proponer mejoras del gasto público, según metas definidas por el Ministerio de Hacienda, Interior y Desarrollo Social⁷.
7. **Incorporar en todos los programas recién creados cláusulas de cierre en base a su desempeño (*sunset clauses*) y/o gatillos que activen evaluaciones ex-post.**

c) Los convenios no podrán establecer compromisos que excedan el ejercicio presupuestario, salvo que cuenten con la autorización previa de la Dirección de Presupuestos.

d) Las instituciones privadas que reciban fondos públicos, por cualquier concepto, por un monto total superior a dos mil unidades tributarias mensuales, deberán publicar los convenios en su sitio electrónico, junto con sus estados financieros, balance y memoria anual de actividades.

Las instituciones receptoras de fondos que no cumplan las obligaciones de la ley N° 19.862 no podrán recibir fondos públicos establecidos en esta ley, sino hasta subsanar dicha situación.

5. Artículo 70, Ley N°21.306.- Los órganos y servicios públicos incluidos en la ley de presupuestos, las municipalidades, las universidades estatales, las empresas públicas creadas por ley y las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50 por ciento o mayoría en el directorio, deberán enviar mensualmente a la Dirección de Presupuestos la nómina de los trabajadores, cualquiera sea su régimen laboral, y de aquellos servidores que se desempeñen a honorarios, indicando las remuneraciones y demás contraprestaciones en dinero efectivamente pagadas a cada uno de ellos en dicho período, e identificando la fuente de financiamiento. Esta información deberá ser entregada dentro de quince días siguientes al término del mes respectivo a informar, según los medios y en los formatos que determine la Dirección de Presupuestos. La información será utilizada por la Dirección de Presupuestos para realizar las proyecciones económicas necesarias para el estudio y preparación de los proyectos de ley con efecto en las remuneraciones del sector público.

La Dirección de Presupuestos informará a la Contraloría General de la República sobre el incumplimiento de la obligación dispuesta en este artículo, la cual, de acuerdo a las normas de su ley orgánica, podrá incoar el sumario y establecer las sanciones que correspondan respecto de las entidades sujetas a su fiscalización. El incumplimiento injustificado de la obligación establecida en este artículo se sancionará con multa de 20 a 50 por ciento de las remuneraciones de la autoridad o jefe superior respectivo del órgano o servicio.

6. Esta propuesta se encuentra en la iniciativa popular de norma elaborada en colaboración entre Pivotes, Horizontal e IdeaPaís y actualmente cuenta con 13.000 apoyos. Ver: <https://ucampus.quieroparticipar.cl/m/iniciativas/detalle?id=7927#apoyar>

7. Recientemente a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, se le otorgaron un conjunto de nuevas facultades para evaluar las políticas y programas públicos. Se recomienda seguir fortaleciendo la institucionalidad de esta institución y avanzar hacia una Agencia de Calidad de Políticas Públicas, de preferencia de rango constitucional.

- 8. Establecer un canal de denuncia de corrupción electrónico y un sistema de protección a víctimas, testigos y denunciantes de corrupción.** Así, cuando quien realice la denuncia sea un funcionario público, este no podrá ser objeto de medidas disciplinarias de suspensión de empleo o de destitución, o del término anticipado de su contrato, como tampoco ser trasladado de localidad, dependencia o función. Si el funcionario es coautor, cómplice o encubridor de alguna conducta susceptible de ser sancionada penalmente, deberá poder obtener una reducción de la sanción. Para ello, deberá haber cesado en la conducta sancionada, ser el primero en proporcionar antecedentes, abstenerse de divulgar la solicitud de estos beneficios hasta que el Ministerio Público formule cargos y no haber sido beneficiado anteriormente por dicho mecanismo de reducción de la sanción⁸.
- 9. Modernizar a la Contraloría General de la República⁹, convirtiéndola en un órgano colegiado en vez de unipersonal.** El Consejo Directivo de la CGR debe ser profesional, basado en perfiles de habilidades y experiencias complementarias que den respuesta a la multiplicidad de tareas que cumple la institución.
- 10. Imponer a la CGR que notifique a la Unidad de Análisis Financiero (UAF) la falta de oportunidad, integridad y veracidad del contenido de la declaración de intereses y patrimonio,** tanto respecto de los jefes de unidades operativas como de sus cónyuges o convivientes civiles, parientes establecidos en el artículo 4 de la ley N°19.863, y personas que tengan bajo tutela o curatela, para el cumplimiento de dicha ley. Una vez notificada, la UAF podrá proceder a exigir a las personas naturales y jurídicas señaladas en el artículo 3 de la ley N°19.913 (bancos e instituciones financieras, administradoras generales de fondo, bolsas de valores, entre otros), la presencia de operaciones sospechosas.

II. EMPLEO PÚBLICO MERITOCRÁTICO Y SERVICIOS PÚBLICOS AUTÓNOMOS

- 11. Adscribir al Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) todos los cargos de primer y segundo nivel jerárquico, con el fin de que todo director de servicio sea elegido a través**

8. Véase el Boletín N°13.565, actualmente en tercer trámite constitucional. Enlace: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmiD=14105&prmbOLETIN=13565-07>

9. Esta propuesta es parte de las recomendaciones del Consejo de Modernización del Estado. Según señala, el Consejo de la Contraloría debiera estar compuesto de cinco miembros de dedicación exclusiva: i) un experto en normativa y administración pública, ii) dos expertos en auditoría y/o contabilidad, iii) un experto en asuntos generales de gestión y iv) un experto en políticas públicas. Estos miembros deben durar diez años en su cargo, sin posibilidad de reelección. El Presidente de la República nombrará a quien presida el consejo y este durará cuatro años en el cargo, sin posibilidad de ser reelecto. En cuanto a los Consejeros, estos serán seleccionados según el perfil de cada uno:

- Para el candidato especialista en normativa pública, dos integrantes serán propuestos por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades del país que cuenten, a lo menos, con 5 años de acreditación institucional; otros dos integrantes de la quina serán propuestos por la Corte Suprema de Justicia; y un integrante será propuesto por la ADP.
- Para el candidato especialista en políticas públicas, tres integrantes de la quina serán propuestos por los decanos de las Facultades de Economía, Gobierno e Ingeniería de las universidades del país que cuenten, a lo menos, con cinco años de acreditación. La ADP propondrá dos nombres seleccionados concursalmente.
- Para los candidatos expertos en auditoría, la organización gremial o profesional que reúna en su seno a la mayor cantidad de profesionales relacionados con la Auditoría Externa propondrá dos profesionales que tengan una trayectoria mínima de 15 años ejerciendo estas funciones y con experiencia en cargos de alta responsabilidad, seleccionados en un concurso público que deberá llevarse a cabo de manera formal y participativa. Además, la ADP propondrá tres nombres, seleccionados concursalmente.
- Para los candidatos expertos en gestión pública, la quina será propuesta por la ADP conforme a las reglas que rigen sus procedimientos de selección.

El Presidente de la República deberá escoger un nombre de cada quina y enviar una proposición de cuatro Consejeros al Senado. Este último deberá votar la propuesta en bloque a favor o en contra, con 3/5 de sus votos. Véase: <https://consejomodernizacion.cl/documentos-del-consejo/propuestas-del-consejo-para-reformar-la-contraloria-general-de-la-republica>

de un sistema transparente de concursos públicos y sea sometido a evaluación. Actualmente 293 cargos no están adscritos al SADP, de los cuales 207 son de primer nivel y 86 son de segundo nivel jerárquico. En virtud del principio de meritocracia y el necesario profesionalismo que requiere el Estado, proponemos que todos los cargos directivos deban ser asignados por el SADP e incluir Convenios de Desempeño que permitan monitorear la labor de las jefaturas.

- 12. Transformar al Consejo de Alta Dirección Pública (CADP) en un Consejo Autónomo del Servicio Civil (CASC),** que con una mirada transversal y de largo plazo esté a cargo de la dirección y administración superior de la DNSC.
- 13. Definir un sistema único de ingreso en base al mérito,** con estándares exigentes respecto a las competencias necesarias para la función y promoviendo la eficiencia e igualdad de acceso para todos los ciudadanos. En esta línea, se debe delimitar la omisión o elusión de concursos, tipificando esta acción como una falta grave al principio de probidad.
- 14. Evitar la politización de la decisión de remoción de los jefes de servicio de las instituciones y aumentar la estabilidad de los cargos directivos.** La ley establece que los nombramientos de los directivos tienen una duración de tres años, prorrogables hasta dos veces¹⁰. Considerando que en promedio los directivos duran tres años, proponemos que los nombramientos tengan una duración mínima de seis años, prorrogables por una vez. Con respecto al egreso de estos directivos, proponemos cambiarlo por un nuevo mecanismo, en el que el Presidente de la República deba solicitar al Consejo de Alta Dirección Pública la renuncia de algún jefe de servicio, recayendo en el CADP la decisión final. La desvinculación debe ser fundada en motivos como incumplimiento del convenio de desempeño o deficiente evaluación sobre hechos o aspectos relevantes y no sobre la confianza.
- 15. Crear un nuevo Estatuto Administrativo en el que existen solo dos estamentos de funcionarios: funcionarios de carrera y asesores de gobierno.** Los funcionarios de carrera son aquellos que ingresan al sector público a través de un único sistema, para realizar funciones permanentes del Estado. Dichos funcionarios deben poder participar en concursos internos, tanto para ascender jerárquicamente, como para trasladarse a una unidad distinta de la misma institución, ubicada en otra comuna o repartición, o entre otros organismos, sin que pierda su antigüedad laboral. La desvinculación de estos funcionarios deberá ser fundada y estos podrán acceder a un sistema de seguro o indemnización por años de servicio. Por otra parte, los funcionarios de gobierno son aquellos que cumplen funciones mientras dure el mandato presidencial. Su número debe ser acotado y no podrán participar en los concursos de Alta Dirección Pública dentro del mismo servicio o en los que se encuentren supervigilados o relacionados con este. Además, no podrán ser directivos de segundo o tercer nivel jerárquico.

10. Artículo quincuagésimo séptimo, Ley N°19.882.

16. Estructurar a las instituciones administrativamente descentralizadas¹¹ que fiscalizan, emiten dictámenes, normas, instructivos y/o pueden sancionar, como organismos con autonomía legal y dirigidos por consejos. Dicho cambio tiene por objetivo procurar que las decisiones de las instituciones que cumplen funciones de policía se rijan estrictamente por los principios de legalidad, objetividad, proporcionalidad y eficiencia, sean menos sensibles a los ciclos políticos y puedan organizar su labor en largo plazo y en beneficio de las personas. En el Anexo se encuentra un listado de estas instituciones.

¹¹. Esto significa que son servicios prestados por una persona jurídica pública, creada por el Estado, pero distinta de él, con un patrimonio propio y cierta autonomía en su gestión respecto del poder central. Con todo, siguen siendo parte de la administración pública (Bermúdez, 2011).

III. ANEXO

Tabla 1: Organismos descentralizados que fiscalizan y emiten normas

#	MINISTERIO	NOMBRE ORGANISMO	GOBERNANZA
1	Agricultura	Servicio Agrícola Ganadero	Unipersonal
2	Economía	Servicio Nacional del Turismo	Unipersonal
3	Economía	Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento	Unipersonal
4	Educación	Superintendencia de Educación	Unipersonal
5	Educación	Superintendencia de Educación Superior	Unipersonal
6	Energía	Superintendencia de Electricidad y Combustibles	Unipersonal
7	Hacienda	Superintendencia de Casinos de Juego	Unipersonal
8	Hacienda	Dirección Nacional del Servicio Civil	Unipersonal
9	Hacienda	Unidad de Análisis Financiero	Unipersonal
10	Hacienda	Servicio Nacional de Aduanas	Unipersonal
11	Hacienda	Servicio de Impuestos Internos	Unipersonal
12	Medio Ambiente	Superintendencia de Medio Ambiente	Unipersonal
13	Minería	Servicio Nacional de Geología y Minería	Unipersonal
14	Obras Públicas	Superintendencia de Servicios Sanitarios	Unipersonal
15	Salud	Superintendencia de Salud	Unipersonal
16	Salud	Instituto de Salud Pública	Unipersonal
17	Trabajo	Superintendencia de Seguridad Social	Unipersonal
18	Trabajo	Superintendencia de Pensiones	Unipersonal
19	Trabajo	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo	Unipersonal
20	Trabajo	Dirección del Trabajo	Unipersonal
21	Educación	Comisión Nacional de Acreditación	Consejo
22	Energía	Comisión Chilena de Energía Nuclear	Consejo
23	Hacienda	Comisión para el Mercado Financiero	Consejo
24	Medio Ambiente	Sistema de Evaluación Ambiental	Consejo
25	Minería	Comisión Chilena del Cobre	Consejo
26	Secretaría General de la Presidencia	Consejo para la Transparencia	Consejo
27	Trabajo	Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (Chile Valora)	Consejo

Fuente: Elaboración propia.